

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

MUUTOSJOHTAMINEN MAAKUNTAUUDISTUKSESSA SEKÄ SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON UUDISTUKSESSA SATAKUNNASSA

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2018

Ohjaaja: Arto Haveri

Salla Tenho

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen, Pro gradu -seminaari ja -tutkielma 2018, 40 op

TENHO, SALLA: Muutosjohtaminen maakuntauudistuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa Satakunnassa

Pro gradu -tutkielma, 88 sivua

Tutkielman ohjaaja: Arto Haveri

Toimeksiantaja: maakunta- ja sote-uudistuksen Satakunnan valmistelutoimielin

Huhtikuu 2018

Avainsanat: muutosjohtaminen, hallintouudistus, maakuntauudistus, sote-uudistus

Tutkielma käsittelee muutosjohtamista ja muutosprosessia maakunta- ja sote-uudistuksessa. Tutkielman tavoitteena on havainnollistaa muutosjohtamisen hyviä ja huonoja ominaisuuksia hallintouudistuksen kontekstissa. Samalla selvitetään niitä ominaisuuksia, jotka edistävät muutoksen valmistelun onnistumista. Tutkielma rajautuu alueellisesti Satakunnan maakuntaan.

Tutkielmaa varten haastateltiin yhdeksää (9) henkilöä tammi- ja helmikuussa 2018. Aineistoksi haastateltiin viranhaltijoita ja poliittisia luottamushenkilöitä, jotka olivat tutkielman tekoaikaan johtavassa ja merkittävässä asemassa muutoksen valmistelussa Satakunnassa. Tutkielma on toteutettu laadullisena tapaustutkimuksena. Analyysimenetelmänä on käytetty abduktiivista eli teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Maakunta- ja sote-uudistus on poikkeuksellisen laaja uudistus. Tulosten mukaan muutoksen onnistunut valmistelu tarvitsee kirkasta tavoitetta ja sen saavuttamiseksi toteuttamiskelpoista strategiaa. Uudistuksen toteutuminen vaatii myös asennetta, joka sisältää uudistumiskykyisyyttä ja valmiutta sitoutua muutokseen. Lisäksi muutokseen tarvitaan toimijoiden välistä yhteistyötä, johon kuuluu tiedon vapaa kulku ja asioista viestiminen. Muutosprosessin etenemistä ohjataan kokonaishallintaan perustuvalla muutosjohtamisella. Tällöin muutosjohtaminen on väline tehdä muutoksen valmistelua ja keino saavuttaa asetettu tavoite.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hallintouudistukset ovat avoimena olevien olosuhteiden ympäröimiä. Monisyinen muutos tarvitsee ohjautuvuutta, johon muutosjohtaminen pyrkii vastaamaan. Hallintouudistuksia tapahtuu myös tulevaisuudessa, ja muutosjohtamisella on keskeinen rooli muutosprosessissa. On tärkeää, että pystytään tiedostamaan hyvän ja huonon muutosjohtamisen sekä onnistuneen muutoksen valmistelun elementit ja sitä kautta hyödyntämään tietoa käytännön muutosprosessissa.

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	5
1.1	Tausta ja lähtökohdat	6
1.2	Tutkimustehtävä ja -menetelmät	7
1.3	Tutkimuksen rakenne	9
2.	MUUTOKSEN JOHTAMISEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	11
2.1	Muutos käsitteenä.....	11
2.2	Hallinnon uudistamisen lähtökohdat, mallit ja tavoitteet.....	13
2.3	Muutosjohtamisen teoreettisia lähtökohtia.....	20
2.4	Muutosprosessin toteuttamisen teoria	27
2.5	Muutosvastarinnan käsite ja ilmenemismuodot	34
2.6	Verkostot ja verkostojohtaminen	35
2.7	Viestinnän merkitys muutostilanteissa ja johtamisessa.....	39
2.8	Teorian merkitys tutkimukselle	40
3.	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	42
3.1	Kvalitatiivinen tapaustutkimus.....	42
3.2	Aineiston keruumenetelmät.....	43
3.3	Aineiston analyysimenetelmät	45
3.4	Kohdealue.....	46
4.	MUUTOKSEEN VAIKUTTAVAT ASIAT.....	48
4.1	Muutostarpeen ilmaiseminen	48
4.2	Muutokseen suhtautuminen.....	49
4.3	Muutosvastarinta osana muutosprosessia.....	52
4.4	Valtakunnan tason vaikutukset maakunnan muutosvalmisteluun	56
4.5	Organisaatiokulttuurin ja politiikan merkitys muutoksen valmistelussa	58
5.	MUUTOKSEN VALMISTELU JA MUUTOSJOHTAMINEN	60
5.1	Muutosprosessin valmistelun käytännön toteuttaminen.....	60
5.2	Muutosjohtaminen muutosprosessin ohjaamisen välineenä.....	64
5.3	Verkostot järjestelmällisen osallistamisen muotona.....	67
5.4	Viestintä muutoksen mahdollistamisen keinona	69
5.5	Aikataulujen vaikutukset muutosprosessiin	71
6.	TULOKSET	73
6.1	Onnistuneen muutosprosessin valmistelu	74
6.2	Hyvän ja huonon muutosjohtamisen ominaisuudet.....	77
6.3	Kritiikki ja jatkotutkimuskohteet.....	78
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	81
8.	LÄHTEET	84

TAULUKOT JA KUVIOT

Taulukko 1. Organisaatiomuutosten tyypittely muutosten aikataulun ja laajuuden mukaan	16
Kuvio 1. Hallinnon uudistamiseen vaikuttavat paineet	18
Kuvio 2. Lewinin muutossykli	28
Kuvio 3. Muutoksen kohtaamisen vaiheet	31
Kuvio 4. Organisaatiomuutoksen epälineaarinen eteneminen	32
Kuvio 5. Muutoksen nelikenttä	33
Kuvio 6. Satakunnan väkiluvun kehitys vuosina 2014–2016	47

1. JOHDANTO

“Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksessa on kyse historiallisen suuresta julkisen hallinnon rakenteiden uudistamisesta.” (Suomen Kuntaliitto 2015) Hallintouudistusten tausta-ajatuksissa on 2010-luvulla korostunut yhä enemmän tavoitteet taloudellisen kantokyvyn parantamisesta ja hyvinvointipalvelujen turvaamisesta paikallistasolla. Näissä merkittävä sija on kuntien ja aluetason roolien asemoinnissa, tehtävänjaossa ja uudelleenmuotoutumisessa. 2000-luvulta alkaen Suomen jokainen hallitus on tavoitellut julkishallinnon uudistamista. (Jäntti 2016, 58–59.) Kuntien kokemat hallintouudistukset ovatkin tulleet osaksi jokapäiväistä arkea. Hallinnon uudistamisen innostus on jatkunut jo viimeisten vuosikymmenten ajan eikä into ole vielä hiipumassa (Airaksinen 2009, 12).

Taustalla on Suomen julkisen hallinnon laajat ja historialliset maakuntaudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (myöhemmin sote-uudistus). Näissä uudistetaan niin toiminnan sisältöjä kuin hallinnon rakenteita. Tällaisten muutosten aikakautena on luontevaa perustella hallinnon uudistusten tutkimisen tärkeyttä. Jatkuva hallinnon uudistaminen tarjoaa ilmiönä erityisen mielenkiintoisen ja merkityksellisen tutkimusaiheen. Tutkimuksia kuntiin liittyvistä hallinnon uudistuksista on jo tehty runsaasti viime vuosina, mutta ne ovat olleet lähinnä erilaisten kokeilujen arviointitutkimuksia (Jäntti 2016, 16–17). Kansainvälisesti on löydettävissä vähän tutkimusnäyttöä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisvaltaisesta uudistamisesta, joka toteutetaan vertikaalisten ja horisontaalisten periaatteiden mukaisesti (Virtanen, Smedberg, Nykänen & Stenvall 2017, 59). Hallinnon uudistusta on usein tutkittu julkisen sektorin osalta nimenomaan kuntien näkökulmasta, mutta aluehallinnon uudistus nostaa keskeiseen asemaan maakunnat. Tällöin on keskeistä, että tutkitaan myös yksittäisiä kuntia laajemman alueen hallintouudistuksia ja muutosjohtamista.

Muutostilanteissa korostuu johtamisen tärkeys. Julkista hallintoa muokkaavat suuret uudistukset vaativat onnistuakseen hyvää johtamista. Johtamisen onnistuneisuus ei ole automaatio, vaan hyvä johtaminen edellyttää tiedostettua työtä sen eteen. Johtaminen sisältää niin hyviä kuin huonoja hetkiä. Tällöin keskiöön nousee se, miten niitä molempia tilanteita ja kokemuksia pystytään hyödyntämään toiminnan kehittämisessä. Kun käytännön kokemuksia voidaan merkitä ylös, arvioida ja tiedostaa niiden monenlaiset vaiheet, voidaan sieltä saatuja oppeja ammentaa toiminnan kehittämisessä.

Muutosjohtamisen teoriasta on hyötyä uudistusten toteuttamisessa. Teoria auttaa ymmärtämään uudistusta ja muutosta prosessina siihen sisältyvine vaiheineen. Se voi myös avartaa ajattelumaailmaa

ja tuoda uudenlaisia näkökulmia muutoksen johtamiseen. Lisäksi teorian kautta voidaan määritellä muutoksen toimintatapoja, vaiheita ja tavoitteita sekä arvioida onnistumista. Koska kyseessä olevat hallinnon uudistukset ovat erittäin suuria ja ainutlaatuisia, painottuu teorian tuki tällöin vielä entisestään.

Julkishallinnon toiminnassa korostuu yhä enemmän taito ennakoida ja mukautua yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tämä asettaa julkisen sektorin hallinnon sekä sen johtamisen uudenlaiseen tilanteeseen. Hallinnon uudistaminen avaa mahdollisuuden nostaa esiin alueiden väliset eroavaisuudet ja monenlaiset tavat toiminnan järjestämiseksi. Samalla se on keino verrata eri alueiden toimintaa ja hyödyntää hyväksi ja huonoksi havaittuja käytänteitä sekä oppimisessa että toiminnan kehittämisessä. Laajassa mittakaavassa hallinnon uudistaminen muuttaa käsityksiä, toimintamalleja ja rakenteita, jotka määrittävät aluetta. Tällöin hallinnon uudistaminen haastaa niin paikallis-, alue- kuin valtakunnan tason toimijoita.

Edellä mainittujen syiden takia ajankohtaisten ja suurten uudistusten tutkimustarve on mitä olennaisiin. Hallinnon uudistuksista tarvitaan tutkimustietoa, jotta voidaan arvioida jo tehtyjen uudistusten onnistumista ja valmistella seuraavia uudistuksia. Kompleksisissa muutostilanteissa johtamisen tueksi tarvitaan ajankohtaista ja tulkinnallista tutkimustietoa, jota voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä.

1.1 Tausta ja lähtökohdat

Sipilän hallitusohjelmassa linjataan, että kuntia suuremmat itsehallintoalueet ovat sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen ratkaisuna. Samalla ne vastaavat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 28.) Uudistuksia tehdään, koska talvelujen laadussa ja saatavuudessa on ollut eroavaisuuksia sekä eri kuntien että alueiden välillä. Lisäksi väestön ikääntymisen myötä talvelujen rahoittamisessa on ollut vaikeuksia. Näillä toimenpiteillä tavoitellaan kustannussäästöjä, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumista ja nykyistä yhdenvertaisempia talveluja. Tällöin julkista hallintoa järjestetään niin valtion, maakunnan kuin kunnan tasolla. Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastanneiden ja kuntien yhteisten lakisääteisten organisaatioiden määrä vähenee olennaisesti, millä tavoitellaan myös nykyistä parempaa johdettavuutta. Uudistuksen valmistelu on jo aloitettu, ja niiden käyttöönotto olisi tarkoitus toteutua vuonna 2020. (Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely, alueuudistuksen www-sivusto 2017.) Uudistuksen tavoitteena on lisäksi mahdollistaa edellytykset tulevaisuuden mallille ja

ottaa käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat (VM ja STM esitysmateriaali 2016).

Maakunta- ja sote-uudistuksen perustana ovat Suomen hallituksen linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta. Lisäksi silloin 18 maakunnalle siirretään uusia tehtäviä kuntien ja valtion taholta. Uudistuksen myötä ajatuksena on siirtää maakunnille järjestämis- ja rahoitusvastuuta. Palvelujen tuottajia voivat olla niin julkinen, yksityinen kuin kolmas sektori. Tällöin maakuntien tehtäväkenttä koostuu useista eri alueista, joita ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, maakuntien liittojen tehtävät, alueelliset kehittämistehtävät, elinkeinojen edistämisen tehtävät, ympäristöterveydenhuolto, alueiden käytönohjaus ja suunnittelu, maakuntien välinen yhteistyö, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen sekä yhteinen ICT ja muut yhteiset tukipalvelut. Lisäksi maakuntien toiminnassa voi olla muita alueellisia palveluita. Kuntien tehtäväkentässä painottuvat tällöin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä paikallinen demokratia ja elinvoima. (Uusi maakunta- ja sote-rakenne, alueuudistuksen www-sivusto 2017.)

Maakunta- ja sote-uudistus on valtiolähtöinen reformi, jota on lähdetty valmistelevaan ja toteuttamaan maakunnissa. Valmistelutyö on eri alojen organisaatioiden välistä, ja mukana onkin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden alojen asiantuntijoita, luottamushenkilöitä, kolmannen sektorin toimijoita sekä yrittäjäjärjestöjen edustajia (SataSote 2017). Eri alojen ohella organisaatioiden välistä valmistelutyötä korostaa se, että alueen kunnat ovat mukana uudistuksissa erilaisin tavoin.

Maakunnalla on uudistusten myötä järjestämisvastuu laissa säädetyistä tehtävistä. Maakunnan tehtäväkenttä koostuu monen eri tuottajan muodostaman palveluverkon suunnittelusta ja hallinnasta. Maakuntatasolla toiminta muodostuu monentyyppisten toimijoiden verkostosta, joka toteuttaa lakisääteisiä tehtäviä maakunnan kautta kulkevan rahoituksen kautta. Maakunta vastaa palveluiden 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta, 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, 3) tuottamistavasta, 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä 5) viranomaisen toimivallan käyttämisestä. (Pakarinen & Forma 2017, 4–6.)

1.2 Tutkimustehtävä ja -menetelmät

Tämän tutkielman tehtävänä on selvittää, minkälaista muutosjohtaminen on maakuntauudistuksen sekä sote-uudistuksen toteuttamisessa. Valittuna tutkimusalueena toimii Satakunnan maakunta. Tutkielma tehdään toimeksiantona molempien uudistusten satakuntalaisille

valmisteluorganisaatioille. Tutkielman tarkoituksena on tuottaa tietoa maakunta- ja sote-uudistuksen muutosjohtamisesta dynaamisessa ja epävarmassa ympäristössä sekä useiden eri organisaatioiden muodostamassa kokonaisuudessa. Kyseessä on tutkielma yhden maakunnan toiminnasta, jolloin tavoitteena ei ole luoda suuria yleistettävyyksiä tapaustutkimuksen sijaan. Tutkielmalla halutaan aikaansaada syvälinen katsaus siitä, minkälaisena muutosjohtaminen näyttäytyy maakunta- ja sote-uudistuksessa Satakunnassa. Tarkoituksena on kerätä tietoa aluehallinnon uudistusten kehittämistyöhön kiinnittämällä erityistä huomiota muutoksen haasteisiin ja onnistumisiin. Tutkielma tuottaa informaatiota uudistusten muutosjohtamistyön tueksi, ja tutkielmasta saatavan tiedon kautta voidaan tuoda uusia ulottuvuuksia uudistusten valmisteluun ja keskusteluihin, joissa määritellään tulevaisuuden julkisen hallinnon kehityksen suuntaviivoja.

Sekä maakuntauudistus että sote-uudistus ovat mittakaavoissaan laaja-alaisia, ja monimuotoisuutensa vuoksi ne koskettavat erilaisia ilmiöitä, jotka ovat osia laajemmasta kokonaisuudesta. Näitä uudistuksia voitaisiin tarkastella useista erilaisista näkökulmista ja tieteenaloista käsin. Tällainen tutkimus ei kuitenkaan olisi tässä tapauksessa mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen teossa onkin tehtävä tietoisia valintoja sekä rajoituksia. Tämä tutkielma kytkeytyy hallintotieteen, kunnallistieteen ja muutosjohtamisen näkökulmiin. Koska uudistustyö on jatkuvaa ja muutosten käytännön toteuttaminen on tutkielman teon aikaan vielä kesken, rajataan aikavälin päättymisajankohdaksi vuoden 2017 loppu. Alueeksi on rajautunut Satakunta, jolloin pystytään keskittymään tarkemmin yhden maakunnan kokonaisvaltaiseen tilanteeseen.

Tutkimuskysymykset:

Minkälaisista on maakunta- ja sote-uudistuksen hyvä ja huono muutosjohtaminen Satakunnassa?

Mitä tarvitaan maakunta- ja sote-uudistuksen onnistuneeseen valmisteluun Satakunnassa?

Tutkielmassa tarkastellaan yhden maakunnan tasolla hallintouudistuksen toimeenpanoa ja sen valmistelua muutosjohtamisen kautta. Teoreettinen viitekehys muodostuu hallintouudistuksen lisäksi muutoksen johtamisesta, joka luo tutkielmalle seurattavan rakenteen. Uudistukset ovat vaikutuskentältään hyvin laaja-alaisia, ja niitä voitaisiin tutkia monesta eri näkökulmasta. Itse uudistukset tekevät aiheelle taustan ja perustan, mutta tutkielman keskiössä on nimenomaan uudistuksen johtaminen. Johtaminen on keskeinen tekijä muutosprosessin toteuttamisessa, ja sen aiheen tutkimisella voidaan saada monialainen kuva muutosprosessin vaiheiden toteutumisesta. Tässä tutkielmassa selvitetään uudistuksen keskeisten valmistelijoiden näkemyksiä ja kokemuksia muutosprosessin hyvästä ja huonosta johtamisesta. Tarkastelun kohteena on muutoksen niin hyvän kuin huononkin johtamisen erilaiset käytänteet, näkemykset ja kokemukset. Lisäksi tutkittavana on

näiden muutosprosessien johtamistapojen taustat ja vaikutukset. Uudistuksen muutosprosessissa voinee ilmetä niin hyviä kuin huonoja johtamisen muotoja, ja olennaista onkin, että niitä tietoja voidaan kerätä yhteen oppimisen tueksi. Hyödyllistä on, jos johtamisperusteita voidaan tietoisesti käyttää muutoksen johtamisen arvioinnissa ja kehittämisessä. Tutkielma mahdollistaa myös johtamistapojen peilaamisen muutosprosessin vaiheiden onnistuneisiin sekä epäonnistuneisiin tilanteisiin, mikä luo tutkielmalle käytännön lisäarvoa ja syvyyttä.

Hallintouudistuksen valmistelun suuret linjaukset ja erityisesti sen lainsäädäntö toteutetaan valtakunnan tasolla. Hallinnon uudistamisessa lainsäädäntö luo perustan uudistuksen toteuttamiselle paikallisella ja alueellisella tasolla. Hallintouudistusta ei kuitenkaan tässä tapauksessa tutkita erityisesti lainsäädännöllisestä näkökulmasta, koska se kaventaisi valmisteluprosessin kuvaamisen puutteelliseksi erityisesti muutosjohtamisen osalta. Hallintouudistus antaa teoreettista viitekehystä ja taustan, jota vasten muutosjohtamista peilataan. Tämän takia tässä tutkielmassa tutkitaan, miten hallintouudistuksen toimeenpanoa valmistellaan maakunnassa. Tarkoitus selvittää juuri sitä, miten viranhaltijat ja poliittiset luottamushenkilöt rakentavat uudistuksen valmistelutyönsä lainsäädännön perusteiden pohjalta.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne muotoutuu tieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan. Johdantoluvussa esitellään taustoittavat tekijät, rajaukset, tavoitteet sekä rakenne. Johdantoluvussa luodaan taustoittava katsaus olosuhteisiin, joiden myötä tutkimuskohde on muotoutunut. Samalla tuodaan esille tutkimukseen valittu näkökulma.

Toisessa luvussa luodaan teoreettinen viitekehys. Luvussa käsitellään muutoksiin liittyvää käsitteistöä muutoksen teoreettisen viitekehyksen mukaan. Luvussa tarkastellaan hallinnon uudistamisen, johtamisen ja muutosprosessin toteuttamisen teoreettista sisältöä. Lisäksi siinä käydään läpi muutoksen ja muutosvastarinnan käsitteistöä sekä niiden merkitystä muutokseen. Luvussa kerrotaan monenlaisia muutosprosessien teorioita, joita mallinnetaan myös kuvien kautta. Lisäksi esitellään muutoksen viestintää ja verkostojen roolia hallintouudistuksessa.

Kolmannessa luvussa kerrotaan tutkielmaan valitut metodologiat ja perustellaan tehtyjä valintoja. Samalla käydään läpi aineiston keräämiseen ja analysointiin kuuluneet olennaiset vaiheet. Luvun lopuksi esitellään tutkimuskohdetta.

Neljännessä ja viidennessä luvussa on aineiston analyysi. Neljännessä luvussa keskitytään muutokseen vaikuttaviin asioihin. Luvussa käsitellään muutokseen vaikuttavia niin sisäisiä kuin ulkoisia tekijöitä. Puolestaan viidennessä luvussa painotetaan muutoksen valmistelua sekä sen johtamista. Analyysin kohteina ovat tällöin muutoksen toteuttamisen eri toiminta-alueet.

Luvuissa kuusi ja seitsemän keskitytään muutoksen tuloksiin ja siitä vedettäviin johtopäätöksiin. Luvuissa summataan yhteen aineiston tuloksia ja suhteutetaan niitä aikaisemmin esitettyyn teoreettiseen viitekehykseen. Tarkoituksena on palata alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin ja niiden pohjalta tehdä teorian ja haastatteluaineiston välistä tarkastelua. Lisäksi luvussa esitetään mahdolliset jatkotutkimuskohteet ja aiheeseen liittyvää kritiikkiä.

2. MUUTOKSEN JOHTAMISEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esitellään muutokseen liittyvää käsitteistöä ja teoriaa, joiden avulla on mahdollista luoda kokonaiskäsitystä aihealueesta. Käsitteet ovat laajuudessaan kattavia ja muodostuvat monista eri näkökulmista, minkä takia niitä on pyritty tarkastelemaan nimenomaan tutkielman kannalta olennaisella tavalla. Tarkoituksena on tässä luvussa luoda käsitteistön ja taustatiedon muodostamaa kuvaa tutkielman tueksi. Luvussa tehdään katsausta tutkielman kannalta olennaisimpiin hallintouudistuksen ja muutosprosessin teorioihin. Lisäksi esitellään muutoksen, johtamisen ja muutosjohtamisen käsitteiden määritelmiä sekä teoriaa. Luvussa tarkastellaan myös viestinnän, muutosvastarinnan ja verkostojen roolia muutoksessa. Näitä aiheita on tutkittu runsaasti erilaisista näkökulmista, ja sen takia luku käsittelee tutkielmaan liittyviä monenlaisia teorioita.

2.1 Muutos käsitteenä

Vaikuttaa siltä, että muutos on kaikkialla. Jatkuva muutos on osa organisaatioiden arkea. Muutoksesta on tullut myös terminä hyvin yleinen.

Koska muutoksia kokevat organisaatioiden ympärillä oleva maailma sekä ihmiset ja asiat organisaatioiden sisällä, muuttuvat tällöin myös itse organisaatiot (Haveri & Majoinen, 2000, 26). Sisäiset ja ulkoiset tekijät ovat toiminnan kehittämisen lähtökohtia. Organisaation sisäinen toimintaympäristö muodostuu henkilöstön osallisuuden, vuorovaikutuksen sekä muutoshallinnan johtamisosaamisen hyödyntämisestä. Ulkoinen toimintaympäristö vaikuttaa keskeisesti organisaatorakenteisiin, ja organisaatiot ovatkin entistä enemmän riippuvaisia toisistaan. Muutostilanteissa keskiöön nousee johdon kyky olla ulkoisen toimintaympäristön tarkkailija ja sisäisen toimintaympäristön muutoksen vetäjä. (Koski & Vakkala 2007, 16.)

Muutoksia voidaan jaotella niiden ominaisuuksien perusteella. Muutos voi olla nopea, hidas, asteittainen, radikaali, jatkuva, projektinomainen, voimakas tai vähäinen. Muutosta voidaan tehdä reaktiivisesti ja uusiin tilanteisiin vastaten. Toisaalta muutoksissa voidaan keskittyä ennustamaan ja ennakoimaan tulevaisuuden suuntia. Muutos voi tarkoittaa etenemistä tai taantumista tavoitteista huolimatta. Sitä voidaan tehdä tiedostaen tai tiedostamatta. (Vakkala 2012, 48–49.) Muutokseen liittyy epäonnistumisia, tietämisen tuskaa ja tietämättömyyttä. Muutos käsitetään sentyyppiseksi asiantilaksi, joka pystytään jälkikäteen todentamaan tilastollisten piirteiden ja kokemusten kautta.

Lisäksi vasta myöhemmin voidaan arvioida, oliko muutos toivuttu vai ei. Muutoksilla tavoitellaan uudenlaista toimintatapaa, tuotetta tai käytäntöä. (Koho 2015, 203.) Muutoksia tehdään, jotta pystytään vastaamaan entistä paremmin asetettuihin tavoitteisiin ja paineiden myötä syntyneeseen ristiaallokkoon. Muutoksille voidaan asettaa korkeat paineet, jolloin muutos itsessään nähdään ratkaisuna ja olemassa olevien haasteiden korjaajana. Toisaalta muutoksien jokapäiväistyminen on voinut latistaa muutoksen arvoa ja sen odotuksia ratkaisevana elementtinä.

On olemassa asioita ja tilanteita, jotka edistävät muutoksen toteutumista. Oman tai kilpailijan suunnittelematon menestyminen tai vaihtoehtoisesti epäonnistuminen voivat synnyttää muutosta edesauttavan tilanteen. Jos itsellä menee ennakoitua huonommin, herättää se pohtimaan oman toiminnan toimivuutta. Mikäli kilpailijalla menee erittäin hyvin, voi se synnyttää muissa itsetutkiskelua ja tarpeen toiminnan kehittämiseksi. Puutteet ja demografiset muutokset aiheuttavat tarvetta itsetutkiskelulle, joka voi luoda otollisen ilmapiirin niin uudistumiselle kuin ylipäättään muutokselle. (Kemppainen 2010, 148.)

Vakkalan mukaan muutosten valmisteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen vaikuttavat useat eri asiat, kuten esimerkiksi valtionohjaus, paikallinen keskustelu, ilmapiiri sekä ympärillä tapahtuvat rakennemuutokset. Myös monenlaiset intressit ja tunteet kytkeytyvät rakenteiden uudistamiseen. Nämä ovat osaltaan lisänneet muutostilanteiden kompleksisuutta, joka luo yhä enenevän tarpeen esimiesten muutosjohtamisen taidoille sekä johtamistapojen kehittämiseksi. (Vakkala 2012, 17–18.)

Kehittäminen ja kehitys ovat läheisiä käsitteitä muutokselle. Useita, jatkuvia ja päällekkäisiä muutoksia voidaan kuvata kehittämisenä. Molemmilla termeillä on lähes poikkeuksetta positiiviset tavoitteet. Niiden eroa voikin olla vaikea havaita varsinkin organisaatioissa, joissa on jo tehty suuria uudistuksia. (Vakkala 2012, 49.) Kehittämisen ohella myös reformi-termin kautta voidaan kuvata organisaatiouudistuksia. Reformi tarkoittaa yleensä aktiivista toiminnan uudistamista, ja sillä voidaan vastata useisiin laajoihin muutoksiin. Tällöin asioita järjestetään sekä tietoisesti että tavoitteellisesti. Tällä pyritään vastaamaan ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niistä syntyviin uudistamis- ja korjaamisvaatimuksiin. Kuitenkin muutos on kattavampi ilmiö kuin uudistus. Muutos sisältää niin tiedostaen tehtyjä uudistuksia kuin mukautumista olosuhteiden ja toimintaperiaatteiden muuttumiseen. (Niiranen & Lammintakanen 2014, 145.) Muutos, uudistus ja kehittäminen ovat muotoutuneet sellaisiksi sanapareiksi, jotka herättävät ihmisissä tuntemuksia ja muistoja aikaisemmista yhteyksistä. Ilmiö voinee tulla leimatuksi jo sen perusteella, mitä kuvaavaa sanaa on päätetty sen yhteydessä käyttää. Sanavalinta voi olla tietoinen ratkaisu, ja sillä voidaan vaikuttaa vastapuolen reagointiin. Tehty sanavalinta voi olla sellainen, joka parhaiten tukee muutosta

käsittelevää kontekstia.

2.2 Hallinnon uudistamisen lähtökohdat, mallit ja tavoitteet

Julkisen hallinnon uudistuksia on tehty runsaasti eri puolilla Eurooppaa, mutta niiden aikataulussa, tahdissa, laajuudessa, syissä ja vaikutuksissa on ollut merkittäviä eroavaisuuksia Euroopan eri maiden välillä (Wright 1997, 7). Suomessa hallinnon uudistamiseen pyrkivää työtä on tehty jo pitkällä aikavälillä. Nykyisenlaisen uudistuspolitiikan lähtökohdat ovat 1980-luvulla, jolloin oli käynnissä ns. byrokratiatalkoot-kampanja. Kampanjan tavoitteena oli vähentää hallinnon byrokraattisuutta ja kehittää asiakaspalvelua. Holkerin hallituskauden (1987–1991) aikana hallinnon uudistaminen ja kehittäminen nousivat keskeisiksi teemoiksi. Hallituskauden painopisteitä olivat tällöin muun muassa hallinnon toimivuuden, tuottavuuden, joustavuuden ja palvelukykyisyyden lisääminen. Ahon hallituksessa (1991–1995) keskeisiä teemoja olivat puolestaan hallinnon keventäminen ja hajauttaminen sekä tuottavuuden kasvu. Hallinnon uudistamista on jatkettu näiden jälkeen muissakin hallitusohjelmissa, ja pikkuhiljaa hallinnon uudistaminen on juurtunut jatkuvaksi sekä koherentiksi prosessiksi. (Haveri 1997, 17.) 1990-luvun hallituuudistusten taustalla vaikuttaneet asiat voidaan Juntusen jaon mukaan jaotella kolmeen osaan, joita ovat hallinnon kansallisen toimintaympäristön muutokset, hallinnon kansainvälisen toimintaympäristön muutokset sekä hallinnon kehittämisen uudenlaiset mallit. Kansainvälisen toimintaympäristön muutokseen on vaikuttanut erityisesti Suomen EU-jäsenyys. (Juntunen 2010, 85.)

Vuosien aikana myös aluehallinnon merkitys ja painopistealueet ovat vaihdelleet. Esimerkiksi 2000-luvun vaihteessa hyvinvointipolitiikka nousi keskeiseksi teemaksi aluehallinnon tasolla. Lisäksi vaihtelua on ollut siinä, kuinka paljon paikallisuudelle ja alueellisuudelle annetaan valtaa. Muun muassa Lipposen I hallituksen ohjelmassa viitataan alueiden omaehtoiseen kehitykseen. Toisaalta paikallisuuden korostuminen on aiheuttanut palveluissa alueiden välisiä eroavaisuuksia, mihin on pyritty vastaamaan aluetason kehittämisen mahdollisuuksilla. (Stenvall 2002, 51.)

Hallintoon liittyvät uudistamiset pohjautuvat ajatteluun, jossa hallintoa pyritään kehittämään yksinkertaiseksi, organisaatorajat ylittäväksi yhteistyöksi ja kokonaisuuksien hallitsemiseksi. Tähän on nähty vastauksena siirtyminen perinteisestä hallinnosta kohti hallintaa (from government to governance). Hallinnalla tarkoitetaan muun muassa verkostoja, kumppanuuksia ja uudenlaisia yhteistyötapoja. Lisäksi hallinta yhdistetään hyvään hallintotapaan (good governance) ja markkinaehtoisuuden piirteisiin julkisessa toiminnassa. Hallinta-ajattelu on näkynyt käytännössä

julkisen sektorin muuttuvassa toimintaympäristössä. Suhteet hallintojärjestelmien eri toimijoihin, palvelutuottajiin sekä organisaatioiden välillä lisääntyvät sekä muokkaantuvat uudelleen. Uutta hallintatapaa määrittävät esimerkiksi verkostot ja laaja-alainen toimijakunta. (Juntunen 2011, 113–114, 116.) Hallinnalla tavoitellaan aiempaa parempaa resurssien hallinnoimista, päätoimintojen kapasiteetin hyödyntämistä ja sosiaalisen pääoman lisäämistä (Heinämäki 2012, 53). Hallinto ja hallinta eivät ole johtamistyön näkökulmasta erillisiä, mutta ne tarvitset markkinoiden ja yhteiskunnan toimijoilta täyttä sitoutumista (Tiihonen, 2004, 276).

Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset synnyttävät tarpeen hallinnon uudistamiselle, jolla pyritään mukautumaan muutosten seurauksiin. Vaikka syyt hallinnon uudistamiselle voivat olla samankaltaisia, on olemassa erilaisia tapoja toteuttaa niitä. Hallintouudistukset rakentuvat päätettyjen ideoiden, käsitteiden ja teoreettisten oletusten pohjalta. Valittuun linjaan vaikuttaa se, minkälaiseen ympäristöön hallintouudistusta ollaan tekemässä. Hallintouudistusten toteuttamisen keskustelussa esille nousevat usein toimintatavat ja keinot, mutta keskeistä on myös huomioida, minkälaisessa kontekstissa uudistusta ollaan tekemässä. (Airaksinen 2009, 39.) Hallinnon uudistamisen tarve on syntynyt hallinnon yleisen kehityssuuntauksen mukaisesti, ja uudistus on ottanut mukaansa sekä muutoksen tarpeellisuudesta että toimintaympäristön muokkaantumisesta syntyneitä piirteitä (Juntunen 2010, 85). Organisaatio vaatii toimiakseen suuntaa ja tukea, minkä jälkeen muutokset pitää mahdollistaa (Keski-Petäjä 2009, 81).

Hallinnon toimivallanjako on perustunut alueellisuuteen, jota on hallintouudistuksilla lähdetty muokkaamaan. Alueperusteinen hallinnon toimivallanjako on yhdessä asteellisen ja asiallisen toimivallanjaon kanssa muodostunut hallinto-oikeudellisen työnjaon pohjaksi. Alueperusteisuus on kuitenkin kokenut muutoksia vuosien aikana. Alueiden välisten rajojen madaltuminen, yhteistyön tarpeen kasvaminen, maan sisäinen muuttoliike ja työssäkäyntialueiden laajentuminen ovat vähentäneet alueiden välisiä raja-aitoja. Tämä on vaikuttanut hallintouudistuksiin ja synnyttänyt tarpeen uudenlaisille toimintamuodoille, kuten verkostoille. (Ryynänen 2008, 204–206.)

Jäntin mukaan suomalaiset hallintouudistukset voidaan jakaa karkeasti kahteen päälinjaan. Ensimmäisenä linjana on ne uudistukset, joissa tavoitteena on uudistaa hallintoa kerralla kautta maan. Tällaisista hallinnonuudistuksista ovat esimerkkejä kunta- ja palvelurakennemuutos sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Näissä uudistuksissa on pyritty palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseen sekä yhdenvertaiseen palveluihin koko maassa. Toisena uudistamisen linjana on kokeilut, joissa tavoitteena on ollut lisätä kuntien välistä yhteistyötä ja arvioida sen vaikutuksia. Seutukuntien tuki -hanke ja Kainuun hallintokokeilu ovat tällaisista kokeiluista hyviä esimerkkejä. (Jäntti 2016,

Farnham, Hondegheem ja Horton tyypittelevät hallintouudistukset viiteen kategoriaan. Hallintouudistuksen ensimmäisessä tyypissä painottuu yksityistäminen ja markkinaehtoisuus, joiden nähdään olevan joustavia, innovaatioita edistäviä ja responsiivisia. Uudistuksella pyritään vastaamaan hallinnon kokoon ja rooliin liittyviin ongelmiin. Yksityistämisellä ja markkinaehtoisuudella nähdään saavan aikaan kustannusten laskua ja parempia palveluja. Toinen uudistamisen tyyppi on rakenteelliset uudistukset, joissa julkisen hallinnon ongelmiin vastataan uudelleenjärjestelyillä. Tällöin pitää tarkastella, mitä asioita julkinen sektori on tehnyt ja miten. Samalla pitää arvioida, kuinka asioita voitaisiin jatkossa kehittää. Kolmas malli perustuu kolmen T:n ajatukseen – taloudellisuus, tehokkuus ja tuottavuus ja niiden lisäämiseen julkishallinnon toimintaan. Tavoitteena on siirtää julkiseen talousjohtamiseen yksityiseltä sektorilta tulevia piirteitä. Neljännessä mallissa byrokraattisuuden, säännöstelyn ja riskien välttämisen koetaan olevan ongelma. Tätä pyritään ratkaisemaan tarpeisiin ja odotuksiin reagoimisen, jatkuvan kehittämisen sekä muutokseen sitoutumisen avulla. Viidentenä hallinnon uudistamisen tyyppinä on malli, jossa korostetaan osallisuutta ja demokratian lisäämistä. Mallissa pyritään lisäämään julkishallinnon ja kansalaisten välistä yhteydenpitoa toiminnan kehittämiseksi. (Farnham, Hondegheem & Horton 2005, 28–32.)

Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen tyypittelevät hallintouudistukset niiden lähtökohtien ja elementtien perusteella viiteen jakoon. Rakennelähtöinen hallinnon uudistaminen korostaa sitä, minkälaiset rakenteet mahdollistavat parhaiten tehokkaan politiikan toteuttamisen. Tällöin rakenteita kehitetään, jotta hallinto toimeenpanisi tehokkaasti ja lojaalisti poliittisessa päätöksenteossa syntyneitä ratkaisuja. Tämä voi kuitenkin näkyä hallinnon toiminnan jäykistymisenä, kun byrokratia uudistaa omaa toimintaansa. Kyseisessä mallissa haasteena on myös yksilötason toimijoiden huomioiminen. Tähän haasteeseen vastaa yksilölähtöinen hallinnon uudistaminen. Siinä keskiöön nousevat individualismin ja yksilöllistymisen periaatteet. Kuitenkin sitä on kritisoitu siitä, että yksilöllinen ajattelutapa ei toimi hyvin moniportaisessa päätöksenteon yhteistyöjärjestelmässä. Yhteistyö- ja yhteisölähtöisessä hallinnon kehittämisessä ja uudistamisessa keskeistä on sekä vuorovaikutus että yhteistyö eri toimijoiden välillä. Tätä edustaa verkostomainen toimintamalli. Verkostoihin pohjautuva hallinnon uudistaminen on kuitenkin raskasta. Suhteiden ylläpitäminen vie resursseja, ja verkostot vaativat laajaa luottamus pohjaa, joka on altis haavoittumiselle. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 108–120.)

Taulukko 1. Organisaatiomuutosten tyypittely muutosten aikataulun ja laajuuden mukaan (Stenvall & Virtanen 2007, 25)

<div style="text-align: center;">Muutoksen aikahorisontti</div> <div style="text-align: center;">Muutoksen kohdistaminen</div>	Nopea	Hidas
Suppea	Muutostyyppi 1 Laajuudeltaan inkrementaalinen, toteutustavaltaan nopea muutos <ul style="list-style-type: none"> • organisaation osaan kohdistuva muutos • toteutetaan nopeassa aikataulussa • riskit realistisia • tähtää toimintatapojen muuttamiseen • edellyttää muutosjohtamisen taitoja 	Muutostyyppi 2 Inkrementaalinen muutos <ul style="list-style-type: none"> • organisaation osaan kohdistuva muutos • toteutetaan hitaassa aikataulussa • olemattomat riskit • tähtää toimintatapojen muuttamiseen • muutosjohtamiseen ei erityisiä vaatimuksia
Laaja-alainen	Muutostyyppi 3 Radikaali korkean riskin ja erityistä muutosjohtajuutta edellyttävä muutos <ul style="list-style-type: none"> • koko organisaation toimintaan kohdistuva muutos • toteutetaan nopeassa aikataulussa • riskien tiedostaminen kriittistä • tähtää viime kädessä organisaatiokulttuurin muuttamiseen • muutoksen johtaminen vaatii erityistä taitoa ja kokemusta 	Muutostyyppi 4 Radikaali pitkän aikajänteen muutos <ul style="list-style-type: none"> • koko organisaation toimintaan kohdistuva muutos • toteutetaan hitaassa aikataulussa • riskien tiedostamiseen merkityksellistä muutoksen alan laajuuden johdosta • tähtää viime kädessä organisaatiokulttuurin muuttamiseen • muutoksen hallinnasta ja muutosprojektin ohjauksesta huolehdittava

Stenvall ja Virtanen ovat jakaneet organisaatiomuutokset neljään eri kategoriaan muutosten kohdistamisen laajuuden ja ajallisen keston mukaan (taulukko 1). Muutokset voivat olla aikahorisontiltaan joko nopeita tai hitaita. Nopean muutoksen toteuttaminen kestää viikoista kuukausiin, kun taas hitaassa muutoksessa toteuttamisen kesto voi olla useista kuukaudesta vuosiin tai jopa useisiin vuosiin. Samalla muutokset voivat olla kohdistamisen laajuudeltaan joko suppeita tai

laaja-alaisia. Muutos on suppea ja inkrementaalinen, jos se kohdistuu vain tiettyyn osaan organisaatiosta. Jos muutos kohdistuu koko organisaation toimintaan, on kyseessä laaja-alainen ja radikaali muutos. (Stenvall & Virtanen 2007, 25.)

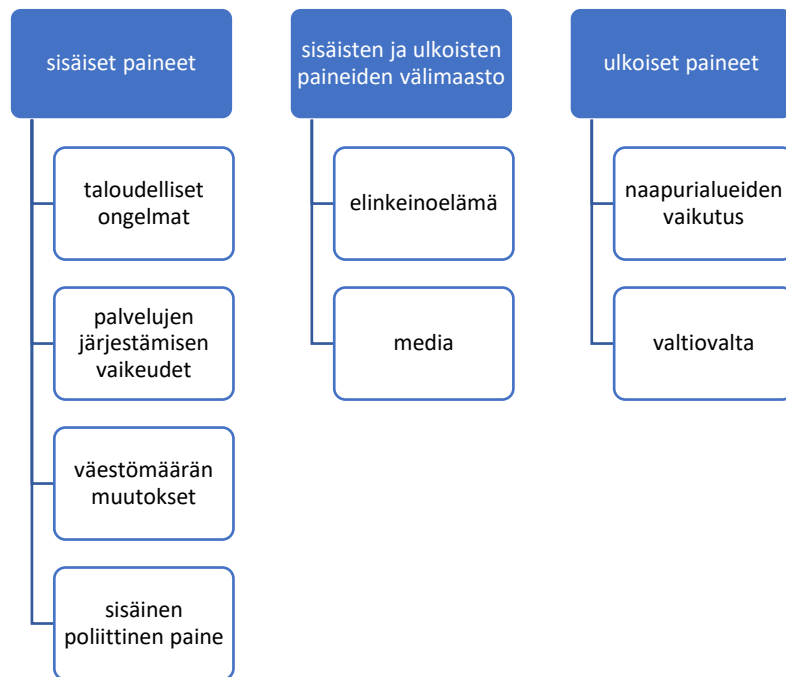
Prosessilähtöisessä hallinnon uudistamisen mallissa kehittäminen itsessään nähdään jo prosessina, jonka kautta uudistamisen kohteena olevat organisaatiot voivat reagoida ja sopeutua tilanteisiin systemaattisesti. Prosessilähtöinen hallinnon uudistaminen mahdollistaa benchmarking-toiminnan eli suorituskyvyn vertaamisen. Prosessin järjestämisen hyvä tai huono tapa heijastuu suoraan myös tuloksiin, minkä voi nähdä joko voimavarana tai haasteena. Puolestaan periaatelähtöinen hallinnon uudistaminen ja kehittäminen pohjautuvat arvoihin sekä niistä johdettuihin ideologisiin kokonaisuuksiin. Arvot ja periaatteet luovat pohjan hallinnon kaikelle kehittämiselle, ja ne antavat toiminnalle suuntaviivoja. Haasteena voi kuitenkin olla se, että periaatteet eivät välttämättä toteudukaan käytännössä toivotulla tavalla. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 108–120.)

Hallinnon uudistamispolitiikan tausta-ajatuksena on ensinnäkin ollut halu lisätä hallinnon tehokkuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta. Tätä on toteutettu rationalisoimalla hallinnon rakenteita ja kokoa. Toisena tarkoituksena on ollut kehittää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia entistä paremmiksi. Tällöin päätösvalta siirretään mahdollisimman lähelle päätöksenteon kohteita, ja asiakaskeskeiset toimintamuodot otetaan käyttöön. Kolmas uudistamisen tavoite on ollut lisätä hallinnon joustavuutta. (Haveri 1997, 20–21.)

Pollitt ja Bouckaert (2000, 26–32) jaottelevat uudistuksien taustalla olevat tekijät viiteen pääryhmään:

- sosio-ekonomiset voimat
 - kansainväliset taloudelliset voimat
 - sosio-demografiset muutokset
 - kansalliset sosioekonomiset linjat
- poliittinen järjestelmä
 - uudet johtamisideat
 - puoluepoliittiset ideat
 - kansalaisilta tuleva painostus
- eliitin näkemykset toteuttamiskelpoisista ja toivotuista muutoksista
- hallintojärjestelmä
 - toimeenpanoprosessi

- uudistuksen sisältö
- saavutetut uudistukset
- satunnaiset vaikutukset



Kuvio 1. Hallinnon uudistamiseen vaikuttavat paineet (mukaillen Kyösti, Koski & Halonen 2013, 55)

Julkisen sektorin hallinnon uudistamisen ensimmäisiä tehtäviä on havainnoida ne tekijät, jotka synnyttävät paineita toiminnan muutokselle (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 38). Hallinnon uudistamiseen ja muutoksiin vaikuttavat paineet tulevat eri suunnista. Koski, Kyösti ja Halonen jakavat paineet sisäisiin, ulkoisiin ja niiden rajapinnassa oleviin (kuvio 1). Sisäisiin paineisiin luetaan taloudelliset ongelmat, jotka synnyttävät tarpeen sopeuttaa julkisen hallinnon toimintaa. Taloudella on vahva yhteys palvelujen järjestämiseen, mutta toisaalta palvelujen järjestämisen vaikeudet voivat johtua muista kuin taloudellisista syistä. Väestömäärän muutokset sisältyvät sisäisiin paineisiin, mihin liittyvät haasteet ovat joko kasvun tai taantuman hallinnan aiheuttamia. Mielipiteet hallinnon suurista uudistuksista voivat polarisoitua vahvoihin vastustajiin ja vahvoihin kannattajiin. Tämä voi aiheuttaa sisäistä poliittista painetta. Sisäisillä paineilla on merkittäviä kytköksiä toisiinsa. Kun yhdellä osa-alueella ilmenee vaikeuksia, voi se synnyttää ongelmia ja paineita toiminnan muillakin alueilla. Sisäisten ja ulkoisten paineiden välimaastossa toimivat elinkeinoelämä ja media. Tiedotusvälineiden ja elinkeinoelämän kautta tuleva vaikuttaminen voi joko lisätä tai heikentää hallintouudistuksiin liittyvää painetta. Lisäksi paine voi tällöin olla sisäistä tai ulkoista. Puolestaan ulkoiset paineet voivat tulla naapurialueiden tai valtion suunnalta. Valtiovalta vaikuttaa pääasiassa lainsäädännön kautta. (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 55–57.)

Haveri, Laamanen ja Majoinen (2003) nostavat julkiseen sektoriin liittyviin paineisiin mukaan myös kansainvälisen ulottuvuuden. Globalisaation myötä alueiden taloudet ovat keskeisesti riippuvaisia toisistaan. Globalisaatio mahdollistaa ihmisten, pääomien, tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden, minkä myötä hallinnolliset aluerajat menettävät merkitystään. Globalisaatio on vaikuttanut myös verkostoitumiseen. Yhteistyön lisääntyessä verkostoitumiseen ja siellä toimimiseen tarvitaan yksilöllisiä ratkaisuja ja joustavia toimintatapoja. Lisäksi globalisaation vaikutukset näkyvät kuntien ja alueiden kehittämis- ja kehittymismahdollisuuksissa. Suomen EU-jäsenyys on näkynyt erilaisina projekteina ja kehittämiseen liittyvänä aktiivisuutena. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 42–43.)

Rannisto ja Tienhaara (2016, 9) puolestaan jaottelevat julkisen sektorin palvelujen ja palvelujärjestelmien uudistamisen keinot oheisen jaottelen mukaisesti:

1. järjestelmätason keskittäminen tarpeellista väestöpohjaa painottamalla
2. palveluprosessien kehittäminen
3. palvelutuottajien verkostojen perustaminen
4. palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen
5. markkinoiden hyödyntäminen

Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen jakavat hallintouudistusten tavoitteet kolmeen luokkaan. Ensimmäinen tavoite on vahvistaa sisäistä toimintakykyä. Sisäinen toimintakyky määritellään hallinnon kykyä toimeenpanna ja edistää poliittisia tavoitteita. Toisena tavoitteena on ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen. Tämä tarkoittaa kykyä vastata kansalaisten tai yhteiskunnan luomiin vaatimuksiin. Kolmas tavoite on tunnistaa aidot ja oikeat ongelmat ja pyrkiä toiminnan kautta ratkaisemaan niitä. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 106.) Pollitt ja Bouckaet puolestaan jakavat hallinnon uudistamisen tavoitteet neljään kategoriaan. Niillä tavoitellaan säästöjä, julkisten palvelujen laadun paranemista sekä hallinnon tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääntymistä. (Pollitt ja Bouckaet 2000, 6.)

Hallinnon uudistukset ovat mahdollisia vain, mikäli ne saavat riittävästi poliittista tukea. Puolueiden näkemykset riippuvat valitusta uudistuslinjasta, vallalla olevasta hallitus-oppositio -asetelmasta ja uudistuksen vaikutuksista poliittisiin valta-asetelmiin. Lisäksi puolueiden profiloituminen ja aluehallinnon kehittämistä koskeva intensiteetin aste vaikuttavat puolueiden hallintoideologiaan. Suomessa on vahva keskushallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon perustuva hallintojaottelu, minkä takia aluehallintoon liittyvät kysymykset ovat haasteellisia. Tällöin aluehallinnon uudistamisen

kokonaisratkaisu vaatiikin mullistavia päätöksiä. (Juntunen 2010, 221–222.)

Ihannemallissa hallintouudistus etenee jouhevana prosessina, joka alkaa yhteiskunnallisten muutosten tulkinnasta ja kulkee siitä uudistusten päämääriin, keinoihin, toteutukseen ja lopulta vaikutuksiin asti. Tämä ei kuitenkaan välttämättä käytännössä toteudu, ja hallintouudistukset voivat päätyä myös epäonnistumisiin. Onnistuminen ja epäonnistuminen ovat suhteellisia kysymyksiä, ja niihin sisältyy määrittelyn vaikeuksia. On kuitenkin tärkeää tutkia ja arvioida näitä molempia, jotta niiden kautta voidaan oppia ja kehittää. (Airaksinen 2009, 45.) Olisikin tärkeää pystyä arvioimaan ja vertailemaan uudistusten onnistumisia. Arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, miten pystytään erottelemaan tosiasiat ja omat visiot arvioinnin suorittamisessa. (Bevir 2010, 122.)

Temmes (1994, 13–14) jaottelee hallintouudistusten arvioinnin yhdeksään peruskysymykseen, jotka pohjautuvat itse hallintouudistukseen ja sen vaikutuksiin, tavoitteiden asetteluun sekä vaikutusmekanismeihin. Arvioinnin puutteena nähtiin pitäytyminen pelkästään menneisyyden tarkastelussa, vaan arvioinnissa pitäisi huomioida myös tulevan toiminnan kehittäminen. Kysymykset ovat:

1. Miten uudistus vastaa omia tavoitteitaan?
2. Miten uudistuksen vaikutukset vastaavat asetettuja tavoitteita?
3. Miten uudistuksen vaikutukset vastaavat julkisen sektorin haasteisiin?
4. Miten uudistuksen vaikutukset vastaavat hallinnon ympärillä tapahtuneisiin kansallisiin ja kansainvälisiin muutoksiin?
5. Miten muutostyö vastaa yhteiskunnan tarpeisiin?
6. Miten kansainväliset mallit ovat vaikuttaneet uudistuksen tavoitteisiin?
7. Miten uudistuksen tavoitteissa on huomioitu kansalliset ja kansainväliset muutokset?
8. Miten uudistuksen tavoitteissa on huomioitu julkisen sektorin haasteet?
9. Minkälaisina on nähty kansallisen ja kansainvälisen ympäristön muutosten sekä julkisen sektorin haasteiden väliset vaikutukset?

2.3 Muutosjohtamisen teoreettisia lähtökohtia

Johtaminen on tapana jakaa ihmisten johtamiseen (leadership) ja asioiden johtamiseen (management). Ihmisten johtaminen on painottunut 1990-luvulta, ja sen merkitys on noussut asioiden johtamisen ohitsekin. Töissä korostuu tehtävät, joiden toteuttaminen vaatii korkean tason osaamista, koulutusta

ja erityistietoa sekä -taitoa. Tällöin henkilöstö nähdäänkin ”strategisena resurssina”, jolla on keskeinen merkitys organisaatioiden menestymisessä. Ihmisten johtaminen korostuu organisaatiomuutoksissa. Ihmiset ratkaisevat organisaatioiden ongelmallisia muutostilanteita. Keskeistä on sitouttaa yksittäisetkin työntekijät organisaatiomuutoksen läpiviemiseen ja toimimaan tavoitteellisesti yhteisen edun nimissä. Kun organisaation muutos ymmärretään ja hyväksytään jokaisen työntekijän toimesta, on muutoksen vakiinnuttaminen loppuun saakka mahdollista. (Haveri & Majoinen 2000, 30–32.)

Ihmisten johtamisessa korostuu suunnan näyttäminen, mitä työistetään vision ja strategian laatimisella. Tällöin määritellään, minkälaiselta tulevaisuus pitäisi näyttää, organisoidaan ihmiset asetetun vision taakse ja kannustetaan ihmisiä tekemään töitä tavoitteen eteen. Ihmisten johtaminen näyttäytyy prosessien joukkoina, joilla organisaatioita muutetaan olosuhteita vastaaviksi. Lisäksi keskeistä on koordinoita ihmisiä, joiden yhteistyöllä voidaan luoda visiota ja strategiaa tukevia tiimejä. Ihmisten johtamisella voidaan myös kannustaa ja inspiroida. Tuloksena voidaan saada aikaan hyödyllisiä ja suuria muutoksia. (Kotter 1996, 22–23.) Ihmisten johtaminen keskittyy työntekijöihin ihmisinä, ihmisryhmiin ja ryhmien keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. Tavoitteena on saada inhimilliset voimavarat mahdollisimman hyvin hyödynnettäväksi. (Temmes 1991, 21.)

Asioiden johtaminen puolestaan muodostuu prosesseista, jotka ylläpitävät ihmisten ja tekniikoiden muodostamaa järjestelmää käymistilassa. Tällöin keskeisiä ovat suunnittelu ja budjetointi, joita työistetään aikataulutuksen, spesifien vaiheiden ja resurssien varaamisen kautta. Lisäksi asioiden johtamisessa korostuu organisointi ja miehitys. Rakenteita ja vaiheita tuetaan työskentelyn, menettelytapojen ja delegoinnin toimimiseksi. Kolmas keskeinen elementti asioiden johtamisessa on valvonta ja ongelmanratkaisu. Tuloksia seurataan ja ongelmia ratkaistaan muun muassa poikkeavuuksien kautta. Asioiden johtamisella voidaan saada ennakoitavuutta ja johdonmukaisesti lyhyen aikavälin tuloksia. (Kotter 1996, 22–23.) Asioiden johtamisella pyritään toiminnan tavoitteellisuuteen teknologian, resurssien ja toimintaympäristön käsitteiden kautta (Temmes 1991, 21).

Muutosjohtamisessa kohtaavat sekä ihmisten että asioiden johtaminen. Muutoksissa onnistuminen vaatii 70-90 -prosenttisesti ihmisten johtamista ja 10-30 prosentin verran asioiden johtamista. Jos muutoksissa johdetaan pääasiassa asioita ihmisten sijaan, yritetään tällöin monesti poistaa muutoksiin luonnollisesti liittyvää sekasortoisuutta. Ihmisten johtamisen kautta muutosta pystytään juurruttamaan osaksi organisaation kulttuuria. Asioiden johtamisella puolestaan pidetään muutoksen prosessi hallinnassa eikä se riistäydy käsistä. (Kotter 1996, 23, 25–26.)

Toisaalta on olemassa kritiikkiä johtamisen jaottelusta ihmisten ja asioiden johtamiseen. Johtaminen muodostuu samaan aikaan monen eri aihealueen johtajuudesta. Johtaminen ei ole vain jakoa ihmisten ja asioiden johtamiseen, vaan se muodostuu myös osaamisen, talouden ja teknologian johtamisesta. Johtajuuden eri osa-alueet täydentävät toisiaan, mutta ne eivät ratkaise toistensa puutteita. Keskeinen kysymyksenasettelu ei ole joko tai, vaan ennemmin sekä että. (Uusi-Rauva 2010, 50.) Johtaminen ei ole yksittäisen toimijan tai organisaation ominaisuus, vaan se perustuu todellisiin kokemuksiin, suhteisiin, tilanteisiin, tavoitteisiin ja verkostoihin (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 13). Lisäksi julkishallinnon johtamisessa pitää huomioida johtamistehtävien jakautuminen luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sillä tavalla, että edustuksellinen demokratia toimii (Oulasvirta 1996, 163).

Organisaatioiden johtaminen muodostuu seitsemästä eri osa-alueesta: suorituksen, osaamisen, tiedon, uudistuksen, arvojen, strategian ja visionäärinen johtaminen. Koko organisaation toimivuuden kannalta olennaista on, että kaikki kyseiset seitsemän perusprosessia hallitaan hyvin. Suorituksen johtaminen vastaa päivittäisen toiminnan ohjauksesta. Suorituksen johtaminen muodostuu neljästä kohdasta: tavoitteiden määrittäminen, ohjaus ja valmentaminen, tulosten arviointi ja jatkuva kehittäminen. Osaamisen johtaminen määrittää tarvittun osaamisen ja panostaa sen kehittämiseen. Osaamisen johtamisessa tarkastellaan ensin organisaation osaamista ja sen pohjalta arvioidaan, miten osaamisen nykyinen taso eroaa tavoitteellisesta tasosta. Tiedon johtaminen panostaa tiedon eri prosesseihin, joita ovat niin tiedon luominen, hankkiminen, säilöminen, jakaminen kuin käytännön soveltaminen. Uudistumisen johtamisessa paneudutaan luovuuteen ja innovatiivisuuteen. Uudistumisessa korostuu taito oppia nopeasti ja muuttaa omaa toimintaansa tarpeen mukaan. Uudistumisen johtamisessa painottuu muutos ja sen johtaminen, jolloin uudistuminen pitää syntyä yksilön ja tiimin sisällä. Strateginen johtaminen vastaa toiminnan suunnan määrittelemisestä. Strategisessa ajattelussa pohditaan ennakkoluulottomasti, reflektoidaan, kyseenalaistetaan ja visioidaan. Arvojohtamisessa määritellään organisaation kulttuuria ja tapoja toimia. Arvojohtamisella vaikutetaan organisaation toiminnan yhteisiin kulttuureihin ja tapoihin. Visionäärinen johtaminen antaa toiminnalle syyn. Visionäärisessä johtajuudessa luodaan toiminnalle tarkoitus rohkealla ja näkemyksellisellä tavalla. (Sydänmaanlakka 2012, 68–71.)

Tavoitteiden saavuttamisessa keskeisempää on strategian toteuttamisen kyky kuin sen sisältämät ominaisuudet. Läpimurto saavutetaan, kun pystytään keskittämään ja kohdistamaan olemassa olevat resurssit mahdollisimman hyvin. Organisaatio jakaantuu perinteisesti moneen osioon eri toimintojen ympärille. Jokaisella osiolla on omanlaisensa toimintonsa, kulttuurinsa ja tietämyksensä. Organisaatioilla on vaikeuksia siinä, miten eri osiot pystyisivät kommunikoimaan ja koordinoimaan

toimintaa yhdessä. Jotta organisaation toiminta olisi parempaa kuin osiensa summa, on luotava yhtymäkohtia ja strategioiden integroitumista eri osioiden välillä. Strategioista on hyötyä organisaation toiminnassa vain silloin, kun organisaation kaikki jäsenet tuntevat sen. Strategian on tultava osaksi jokaisen työntekijän päivittäistä työtä. Lisäksi strategian toteuttamisessa keskeistä on se, että strategia on jatkuva prosessi. (Kaplan & Norton 2002, 1, 9, 13–15.)

Vaikka johtamisen alueella tapahtuu paljon erilaisia asioita, johtaminen pitää nähdä yhtenä kokonaisuutena. Yksittäiset toimintaprosessit pilkkovat johtamisen kehittämistä hajanaiseksi, mikä hidastaa johtamisen kokonaisvaltaista kehittämistä. (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001, 56.) Johtajuuden toiminta-alue muodostuukin erittäin laajasta kokonaisuudesta, joka ei välttämättä ole johdonmukainen. Johtamiseen liittyvät haasteet näyttävät vain lisääntyvän, ja niitä ei pystytä välttämään. Hallittavuuden haasteisiin vaikuttaa vielä se, että vain osa johtamiseen liittyvistä asioista on johtajan vallan alla. Haasteissa heijastuu yhteiskunnallisen kehityksen vaikutukset ja globaalit ongelmat. Osa haasteista on mahdollista ratkaista aikaisemmin totutuin keinoin, mutta osa ongelmista on pirullisia ja vaikeita tai jopa mahdottomia selvittää. Tämä näkyy johtajuuden haasteiden monimutkaisuutena ja pirstaloitumisena. (Koho 2015, 212.)

Hallinnon uudistukset luovat pohjaa johtamisen kehittämisen aihealueille. Uudistukset ovat muokanneet hallintokoneistoa, mutta niiden sisäistämisessä on vielä puutteita. Hallintouudistusten sisäistäminen on ollut keskeneräistä ja epätasaista, mihin voidaan vaikuttaa johtamisen kehittämisellä. Hallinnon uudistamisen muutoksissa tarvitaankin johtamiselta prosessin analysointia, kehittämistoiminnan suunnittelua sekä rohkeutta tehdä tarvittavia uudistuksia. (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001, 90.) Parhaimmillaan hallintouudistusten ja johtamisen koetaan tukevan toisiaan. Hallintouudistukset ja johtaminen ovat kiinteästi yhteyksissä toisiinsa. Hallintouudistukset tarvitsevat onnistuakseen johtajuutta, ja johtajuus muokkaantuu hallintouudistusten kautta.

Vartiainen, Raisio ja Lundström (2016, 227–228) kirjoittavat, että sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on tärkeää huomioida tilanteessa vallitseva kompleksisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiä uudistetaan jatkuvasti, mikä lisää jo ennestään kompleksiseen toimintaympäristöön lisää monimutkaisuutta. Kompleksisuuden ymmärtämisellä voidaan edistää sitä, että uudistuksia pystytään toteuttamaan myös käytännössä. Kompleksisuuteen liittyvät niin pirulliset ongelmat, pahan emergenssi kuin julkisen hallinnon synkkä aika. Pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan asioita, joita ei pystytä ratkaisemaan rutiininomaisilla malleilla. Pahan emergenssi viittaa uudenlaisiin ja ennakolta valmistautumattomien prosessien ja ilmiöiden syntymiseen. Emergenssillä voi olla myös negatiivisia piirteitä. Julkisen hallinnon synkkä aika tarkoittaa ihmisten vieraantumista

yhteiskunnallisista asioista, mikä johtaa hallintojärjestelmien uskottavuuden menetykseen. Tärkeää olisikin myöntää, että jokaisessa organisaatioissa ilmenee pirullisia ongelmia, pahan emergenssiä ja hallinnon synkkiä aikoja. Tämän myöntäminen helpottaa asioiden ja tilanteiden ymmärtämistä sekä kompleksisen johtamisen toteuttamista. (Vartiainen, Raisio & Lundström 2016, 227–228.) Koppenjan ja Klijn huomattavat, että ongelmien pirullisuus ei liity pelkästään kompleksisuuteen, vaan se on osa laajempaa organisaatioiden ja yksityisen sekä julkisen sektorin perinteisiä rajoja rikkovaa asiaa. Hallinto, liiketoiminta ja kansalaisyhteiskunta eivät pysty ratkaisemaan näitä ongelmia yksin, vaan ne pakotetaan toimimaan strategioiden ja verkostojen toimintaympäristössä. Perinteiset ongelmanratkaisukeinot eivät enää päde, vaan pirulliset ongelmat vaativat hallinnolta, yrityksiltä ja järjestöiltä uudenlaista näkökulmaa. (Koppenjan & Klijn 2004, 1.)

Julkisen puolen johtamisessa yhdistyvät niin sidosryhmien, poliittisten päättäjien, ammattiryhmien, valtiovallan, asiakkaiden kuin laajemminkin kuntalaisten odotukset toiminnasta. Lisäksi julkinen sektori on itsessään moniammatillinen työyhteisö, jossa sekä eri ammattiryhmät että erilaiset tieteenalat kohtaavat. Tällöin johtamisessa tarvitaan halua yhteistyöhön ja yhdessä oppimiseen sekä taitoa huomata ja arvostaa erilaista osaamista. Julkisen sektorin organisaatiouudistusten myötä johtamisessa onkin otettava huomioon niin palveluiden sisällöllinen johtaminen kuin asiantuntijoiden toiminnan ja osaamisen johtaminen. Johtamiseen vaikuttavat myös organisaatioiden keskinäiset riippuvuudet ja yhteydet sekä odotukset tavoitteellisuudesta. Samaan aikaan johtajalla pitäisi olla verkostot, jotka edistävät omaa johtamista sekä osaamista. (Niiranen 2016, 297, 308, 312.)

Julkinen johtaminen vaatii tasapainottelua erilaisten vastakkainasettelujen, etuuksien, kulttuurien ja osaamispainotusten välillä. Julkinen johtaminen voidaankin nähdä historiallisena ilmiönä, jossa muuttuva hallinto ja sen ympäristössä olevat vuorovaikutussuhteet tasapainoilevat. (Temmes 1991, 44.) Julkisen ja yksityisen sektorin johtamisessa nähdään olevan selkeitä eroavaisuuksia, mutta kyseisten sektoreiden yhteistyölle ja kommunikaatiolle löytyy tarvetta. Lisääntyvän yhteistyön tarve on etu sekä julkisen että yksityisen sektorin johtamisessa. Julkinen johtaminen ei olekaan pelkkää lain vaatimien asioiden täytäntöönpanoa varten, vaan se on väline vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen. (Bekke 1987, 31.)

Lainsäädäntö vaikuttaa johtajuuden työn ulottuvuuksiin ja toimintatapoihin. Johtajan on kyettävä ymmärtämään ja hyödyntämään lainsäädäntöä osana muutoksen johtamista. Tällöin lainsäädäntö voi olla joko rajoittava tai mahdollistava elementti muutoksen johtamisessa. Haasteet ja uudistukset voivat innostaa kehittämään toimintaa uudennaisiin suuntiin. Toisaalta toimintojen yhteenliittyminen ja aiheeseen liittyvä erikoislainsäädäntö voivat rajata uudistamisen toteuttamista. (Koho 2015, 208–

Johtajuus voidaan tyypitellä kolmeen erilaiseen profiiliin eli karismaattisiin, ideologisiin ja pragmaattisiin johtajiin. Ideologiselle johtajuudelle on tyypillistä kielteinen asenne, menneisyyteen pohjautuva perspektiivi, sisäisen mallintamisen lähde ja alhainen vaikutusten kontrolloitavuus. Karismaattisen johtajuuden keskeisiä piirteitä ovat myönteinen asenne, tulevaisuuteen suuntautuva ajallinen perspektiivi, ulkoinen mallintamisen lähde ja vaikutusten korkea kontrolloitavuus. Pragmaattisen johtajuuden piirteitä ovat puolestaan nykyisyyteen pohjautuva ajallinen perspektiivi, vaikutusten valikoiva kontrolloitavuus, ulkoinen mallintamisen lähde ja kielteinen ja myönteinen asenne. (Valpola 2015, 19.)

Johtajuuden kautta luodaan luottamukseen ja keskinäiseen tukemiseen pohjautuvaa ilmapiiriä. Johtajien tehtävänä on kuunnella, sparrata ja kouluttaa alaisiaan. Lisäksi johtajuudella voimaannutetaan alaisia ja luodaan olosuhteet, jotta alaisilla on resursseja ja vapautta kokea seikkailuja, luovuutta sekä innovaatioita. Tavoitteena on luoda suotuisat olosuhteet johtajille, jotka ovat innostuneita ja osaavat rakentaa niin kykyjä kuin tiimejä. (Kemppainen 2010, 150.) Inhimillisyyttä ja tehokkuutta ei pidä nähdä vastakohtina, vaan ne ovat toisiinsa kytkeytyneitä johtamisen osatekijöitä. Inhimillisuus näyttäytyy johtamisen näkökulmasta vuorovaikutuksellisuutena, positiivisuutena ja työn mielekkyytenä. Tällöin johtamisotteessa huomioidaan työntekijöiden vahvuudet sekä mahdollisuudet. Kuitenkaan pelkkä kannustaminen ja myönteisyys ei riitä, vaan niiden toteuttamisen ja reagoinnin on kummittava aitoudesta. Autenttisuus ei sulje pois sitä, että organisaatiot kohtaavat myös hankalia asioita, pettymyksiä ja ongelmatilanteiden ratkaisemista. Autenttisuuteen perustuva johtamisote todentaa johtamisen inhimillisiä piirteitä ja puutteita. Johtajuus on päivittyvää, koko ajan muuttuvaa ja epätäydellistä, mutta autenttisuudella ja vuorovaikutuksellisuudella mahdollistetaan inhimillistä ja arvoihin nojaavaa johtamista. Tämä näyttäytyy luottamusta herättävänä, avoimena ja arvostavana ilmapiirinä. (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 15–16.) Johtaja toimiikin esimerkkinä, joka omalla toiminnallaan vaikuttaa ympärillään oleviin asioihin. Johtajan omat toimintatavat heijastuvat koko organisaatioon ja luovat määritelmiä, joiden mukaan organisaatiossa toimitaan. Toisaalta johtaminen on jatkuvan arvioinnin kohteena, ja tätä kautta siltä edellytetään paljon.

Hyvä johtaja osaa määritellä tavoitteen ja jokaisen roolin sen saavuttamisessa. Onnistuneessa johtajuudessa ihmiset saadaan tekemään parhaansa. Johtajan tehtävänä on huolehtia, että työn tekeminen on mahdollista innolla ja tehokkaasti. Lisäksi hyvä johtaja ymmärtää, mitkä ovat hänen vahvuutensa, heikkoutensa ja mahdolliset asenteensa ja miten ne vaikuttavat työn tekemiseen.

(Larjomaa 2015, 170–172.)

Perinteisen kaavan mukaan johtamisella on tavoiteltu organisaation stabiiliutta, ennustettavuutta ja tehokkuutta. Tähän kuitenkin tuo ristiriitaa globaalilla ja kansallisella tasolla ilmenevät talouden ja toimintojen muutokset. Tämä ja niiden seuraukset näkyvät johtamisessa organisaatiouudistusten, henkilöstön ja asiakkaiden muuttuvien tarpeiden, taloudellisten rajojen sekä valtionohjauksen parissa. Tällaiset tilanteet ja ilmiöt konkretisoituvat johtajuudessa organisaatioiden eri tasoilla monenlaisin tavoin. Organisaatioiden ja toimintaympäristöjen muutokset aiheuttavat johtamiseen paikoin ristiriitaisia toiveita. Johtamisessa pitäisi tällöin huomioida organisaation yhteiskunnallinen tehtävä, verkostot, taloudellisuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus. (Niiranen 2014, 43–44.)

Muutokset ovat sekä mahdollisuuksia että haasteita johtamiselle. Trendit sekä kansalliset ja kansainväliset muutokset vaikuttavat johtamisen tekemiseen. Muutoksia syntyy ulkoisen paineen alaisena ja tietoisien luomisen kautta. Muutokset avaavat mahdollisuuden uusiutumiselle, jonka prosessiin tarvitaan johtamiskykyä. Johtamisen pitää vastata muutoksesta ja uusiutumisesta syntyviin uudenlaisiin tilanteisiin sopeutumalla niihin. (Kempainen 2010, 152.)

Muutoksen johtamisessa ilmenee niin rationaalisia kuin irrationaalisia piirteitä. Rationaalinen puoli ilmenee tehtäväkeskeisyytenä, jota kuvastaa visioiden luominen, toiminta-ajatuksen terävöittäminen, painopisteiden hahmottaminen ja tavoitteiden asettaminen. Irrationaaliset piirteet taas näkyvät ryhmän dynamiikassa, jolloin toimintaan voivat vaikuttaa tiedostamattomat toiveet, pelot ja impulssit. (Haveri & Majoinen 2000, 37–38.)

Juuti (2015, 243) huomauttaa, että ulkoisen ympäristön muutokset aiheuttavat haasteita, jotka vaikuttavat johtamiseen tulevaisuudessa. Haasteet laittavat organisaatiot ja johtamisen uudenlaisten tilanteiden eteen, missä eivät enää kunnolla päde aikaisemmin käytössä olleet toimintatavat. Muutosten vauhti on kuitenkin niin nopea, että organisaatiot eivät enää pysty vastaamaan niihin pelkästään rakenteellisilla malleilla ja toimenpiteillä. Muutoksen johtamisessa onkin keskityttävä toiminnan itsejohtoisuuteen ja ihmisten joustavuuteen. Organisaatorakenteiden jatkuvassa uudistamisessa vanhentumissykli tulee nopeasti vastaan, mutta tavoitteelliset henkilöt pystyvät toimimaan joustavasti niin halutessaan. (Juuti 2015, 243.)

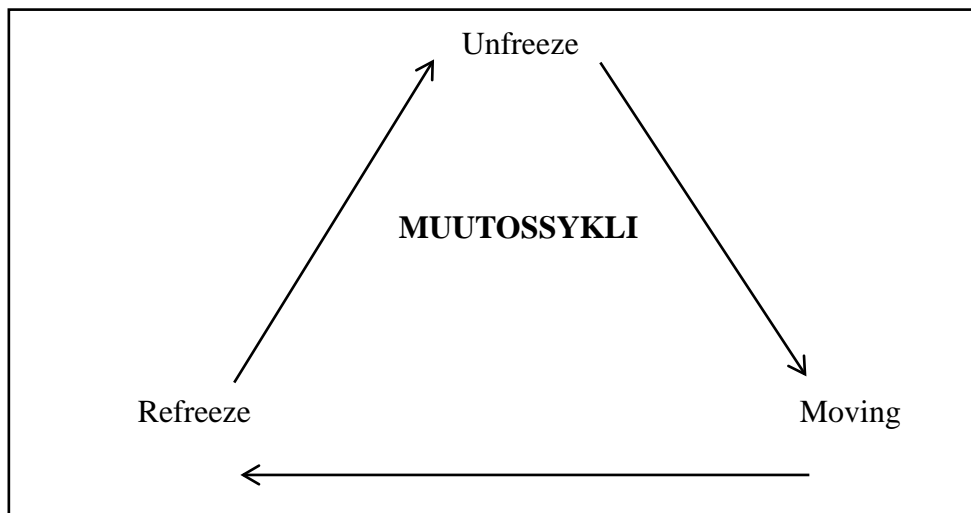
2.4 Muutosprosessin toteuttamisen teoria

On olemassa useita erilaisia malleja siitä, kuinka organisaation muutos pitäisi toteuttaa ja minkälaisia ongelmia niihin tilanteisiin yleisimmin kytkeytyy. Kappaleessa muutosprosessit jaetaan niiden suunnitelmallisuuden mukaan malleihin.

Lineaarisen muutoksen malli

Yksi klassisimmista muutostilanteiden kuvaajista on Kurt Lewinin esittämä kolmivaiheinen malli (kuvio 2). Lewin (1947) kuvaa kolmivaiheisen muutosprosessin etenemismallin, jonka vaihteita ovat unfreeze (vapauttaminen), moving (muutos) ja refreeze (vakiinnuttaminen). Ensimmäisessä vaiheessa (unfreeze) arvioidaan nykytilanne, luodaan muutokselle tavoitetila ja puututaan vallalla olevan mallin tasapainoon. Kun tasapaino horjuu, voidaan vanha toimintatapa hylätä ja siirtyä uudenlaiseen käyttäytymiseen. Seuraavassa vaiheessa (moving) edistetään muutosta markkinoinnilla, koulutuksella ja hyötyjen korostuksella. Viimeisessä vaiheessa (refreeze) vakiinnutetaan muutos osaksi toimintaa. Tällöin aikaansaatu muutos pyritään sisällyttämään ja stabilisoimaan osaksi organisaatiossa jo olemassa olevaa kulttuuria ja käytöstä. (Haveri & Majoinen 2000, 35.) Useiden peräkkäisten muutosten värittämässä tilanteessa kolmanteen vakiinnuttamisen vaiheeseen (refreeze) kuuluu jo uuden vapauttamisen (unfreeze) alku.

Vuosikymmenten aikana Lewinin esittämästä muutosta kuvaamasta mallista on kehkeytynyt merkittävä ja usein sovellettava malli. Onkin todettu, että Lewinin kehittämää seuranneet mallit ovat olleet lähinnä erilaisia versioita itse alkuperäisestä. Toisaalta Lewinin mallia on saanut moitteita osakseen. Sen on sanottu olevan liian yksinkertaistava malli aiheesta, joka on itsessään erittäin kompleksinen ja monisäikeinen. Lisäksi kritiikkiä on tullut siitä, että malli ei huomioi muutoksen dynaamista puolta. (Haveri & Majoinen 2000, 35.)



Kuvio 2. Lewinin muutossykli

Kotter (1996, 18) on luonut kahdeksanvaiheisen muutosmallin, joka myös edustaa lineaarisia muutosmalleja. Malli sisältää käytännön ohjeet muutoksien toteuttamiseksi. Samalla se myös kertoo virheistä, jotka mahdollisesti voivat ilmetä vaiheita toteuttaessa. Kotterin kahdeksanvaiheinen muutosprosessi jakaantuu seuraaviin vaiheisiin:

1. Muutosten välttämättömyyden painottaminen
2. Ohjaavan tiimin muodostaminen
3. Vision laatiminen
4. Visiosta viestiminen
5. Muiden valtuuttaminen toimimaan vision mukaisesti
6. Lyhyen aikavälin onnistumisten suunnittelu ja toteuttaminen
7. Parannusten vakiinnuttaminen ja uusien muutosten toteuttaminen
8. Uusien toimintatapojen vakiinnuttaminen.

Muutosprosesseihin liittyvät ongelmat ovat tyypillisesti kyseisten vaiheiden kääntöpuolia. Ohjaava tiimi saattaa olla liian heikko, jolloin se ei pysty auktoriteetillaan edesauttamaan muutoksen toimintaa. Organisaatio voi olla myös niin tyytyväinen vallitsevaan tilanteeseen, ettei muutoksen välttämättömyyttä pystytä näkemään. Lisäksi muutoksen visio voi joutua vähättelyn kohteeksi, sen

tieltä ei poisteta hidasteita tai sen viestintä on liian rajoittunutta. Lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi vaikuttaa pitkän aikavälin tuloksiin. Muutosprosessin yleisiin virheisiin lukeutuvat myös voiton julistaminen liian aikaisessa vaiheessa ja se, että muutosta ei koskaan juurruteta organisaation kulttuuriin. (Kotter 1996, 13.)

Käynnissä voi olla mallin monia eri vaiheita samaankin aikaan. Mallin toteuttamisessa ongelmana voi olla liian kiire vauhti tai joidenkin vaiheiden ohittaminen. Mittavien muutosten toteuttaminen ei ole kuitenkaan helppoa, ja niiden toteuttamisen vaikeus voi johtua monesta eri syystä. Syitä voivat olla esimerkiksi luottamuksen tai tiimityöskentelyn puute, puutteellinen johtajuus, nurkkakuntainen politikointi tai liian jähmeä byrokratia. Toisaalta muutosta voi myös leimata pelko tuntemattomasta. Tämänäyttöiset hidasteet ja syyt ovat kuitenkin huomioitava, jotta muutosten edistämisen menetelmät toimisivat tehokkaasti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Mikäli kyseessä on mittava muutos, jossa halutaan aikaansaada merkityksellisiä tuloksia, olennaista on toteuttaa kaikki kahdeksan vaihetta yleensä kuvion mukaisessa järjestyksessä. Kun vaiheet käydään kunnolla läpi, vahvistavat ne seuraavan vaiheen toteuttamista luoden kestäväää pohjaa muutosten edistymiselle. Kaiken kaikkiaan keskeistä siis on, että kaikki vaiheet käydään perusteellisesti läpi ja niihin perehdytään kunnolla. (Kotter 1996, 17, 19-20.)

Kotter kuitenkin muistuttaa, että virheet eivät ole väistämättömiä. Kun virheet tiedostetaan ja niihin halutaan puuttua jo varhaisessa vaiheessa, on mahdollista ohittaa tai edes lieventää niiden vaikutuksia. Keskeistä onkin käsittää syyt muutosten vastustukselle ja oikeanlainen johtaminen muutosten aikaansaamiseksi, jolloin voidaan vaikuttaa virheiden käsittelemiseen. Muutosten välttämättömyyden tunne helpottaa prosessin eri vaiheiden viemistä eteenpäin. Muutosten välttämättömyyden kokeminen on olotila, jossa jatkuvasti etsitään niin ongelmia kuin mahdollisuuksia ja jossa ei tyydytä nykytilanteeseen. Se ei kuitenkaan tarkoita, että olisi ikuinen paniikki, levottomuus tai pelko. (Kotter 1996, 14, 142.)

Haveri ja Majoinen ovat kuntaliitostutkimuksensa yhteydessä käyneet läpi muutosprosessien erityyppisiä malleja. Näiden pohjalta he ovat luoneet neljän vaiheen mallin, jossa on muutosprosessin läpiviemiseen liittyviä yleisiä vaiheita. Nämä vaiheet ovat:

- 1) Muutostarpeen ilmaiseminen
- 2) muutoksen suunnittelu ja kommunikoiminen
- 3) muutoksen toteuttaminen

4) muutoksen vakiinnuttaminen.

Muutosprosessin toteuttaminen vaatii tarpeellisuuden korostamista ja esiintuomista. Tällöin muutosta perustellaan eri näkökulmista, jotta mahdollisimman moni voisi sitä puoltaa. Seuraavassa vaiheessa muutokselle luodaan suunnitelma, joka sisältää analyysin ongelmista, arvion resursseista ja tavoitteen. Kommunikoinnilla vahvistetaan valittua strategiaa. Muutoksen toteuttamisen vaiheessa pyritään saamaan ihmiset eri keinoin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Viimeisessä vaiheessa muutos vakiinnutetaan osaksi organisaation päivittäistä toimintaa. Vaiheet ovat merkittävästi sidoksissa toisiinsa. (Haveri & Majoinen 2000, 42–44.)

Buchanan ja Badham huomioivat, että rationaalis-lineaarisisissa malleissa on yksi yhtenäinen piirre. Mallit pohjautuvat sille oletukselle, että muutos tapahtuu pieninä ja loogisina vaiheina. Sopivimman ratkaisutavan valitseminen vaatii vaihtoehtojen vertailua ja arviointia. Ratkaisua ei voi kuitenkaan saavuttaa ennen kuin on selkeästi määriteltä, mikä itse ongelma on. Vakiinnuttaminen käynnistyy vasta siinä kohtaa, kun on yhteisymmärrys valitusta ratkaisutavasta. Malleissa vakiinnuttamisprosessi rajautuu ajan sekä resurssien mukaisesti, ja sillä on selkeä valmistumispäivä. Rationaalis-lineaariset mallit ovat kuitenkin saaneet myös kritiikkiä osakseen. Organisaatiot toimivat harvoin näin ennustettavalla tavalla. (Buchanan & Badham 2008, 248.)

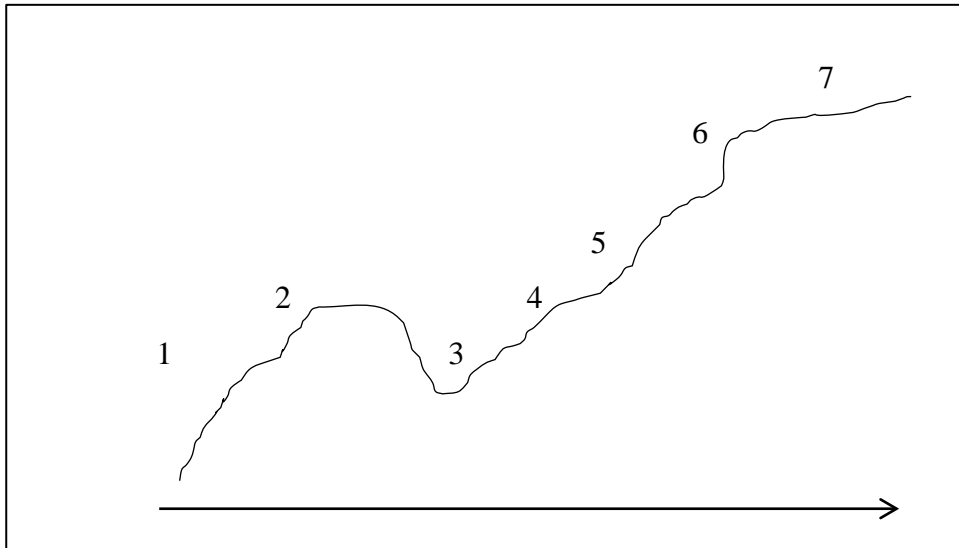
Lineaarisuus ja peräkkäisinä vaiheina etenevä muutos ei välttämättä ole todellisuutta, koska organisaation muutosten vaiheita ei voida jaotella toisiaan seuraaviksi vaiheiksi. Rationaaliset mallit eivät pysty kaikilta osin vastaamaan muutoksiin liittyviin irrationaalsiin osiin. Lisäksi lineaariset mallit soveltuvat erityisesti staattisiin olosuhteisiin, mitä nykyajan kompleksiset organisaatiot ja toimintaympäristöt eivät kuvaa. (Nyholm 2008, 58–59.)

Epälineaarisen ja kaavamaisen muutoksen malli

Muutos ei kuitenkaan aina pohjautu lineaariseen ja loogisessa järjestyksessä etenevään malliin. Sen takia muutosta käsittelevissä teorioissa on myös huomioitu epälineaarinen mallintaminen.

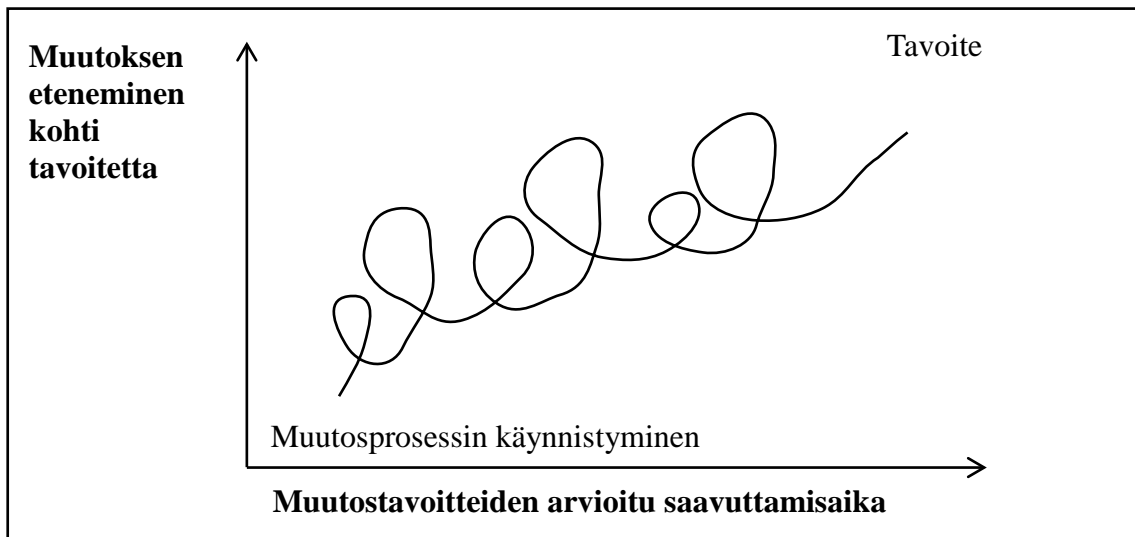
Muutoksen vaiheita voidaan kuvata myös kohtaamisten perusteella (kuvio 3). Vaiheessa 1 koetaan jämähtäminen ja kyvyttömyys toimia. Vaiheessa 2 ilmenee muutoksen ja muutokseen liittyvien käytänteiden vähätteleminen. Vaiheessa 3 totuus ja todellisuus iskevät päälle ja voi ilmetä jopa

masennusta. Vaiheessa 4 hyväksytään realiteetit ja aloitetaan vanhasta luopumisen prosessi. Vaiheessa 5 siirrytään uuden testaamiseen, mistä vaiheessa 6 löydetään merkitys ja ymmärrys muutokselle. Lopulta vaiheessa 7 muutos on sisäistetty ja on löydetty uusi tasapaino. (Larjoomaa 2015, 185).



Kuvio 3. Muutoksen kohtaamisen vaiheet (Larjoomaa 2015, 185).

Burken kuvaama malli (kuvio 4) pohjautuu siihen, että muutoksen prosessiin liittyvät toimijat toimivat jokainen omalla tavallaan. Muutos ei etene lineaarisesti, vaan muutosprosessiin voi sisältyä vastustusta, sabotaasia sekä kaoottisuutta. Eteenpäin vievien askeleiden jälkeen voi tulla useampi askel takapakkia. Tämä johtuu siitä, että muutoksen etenemisen vaiheiden aikana voi ilmetä asioita, jotka vaativat korjausta. Korjaavien toimenpiteiden jälkeen on mahdollista päästä takaisin tavoittelemaan muutostavoitteiden saavuttamista. (Burke 2008, 12–13.)



Kuvio 4. Organisaatiomuutoksen epälineaarinen eteneminen (Burke 2008, 13).

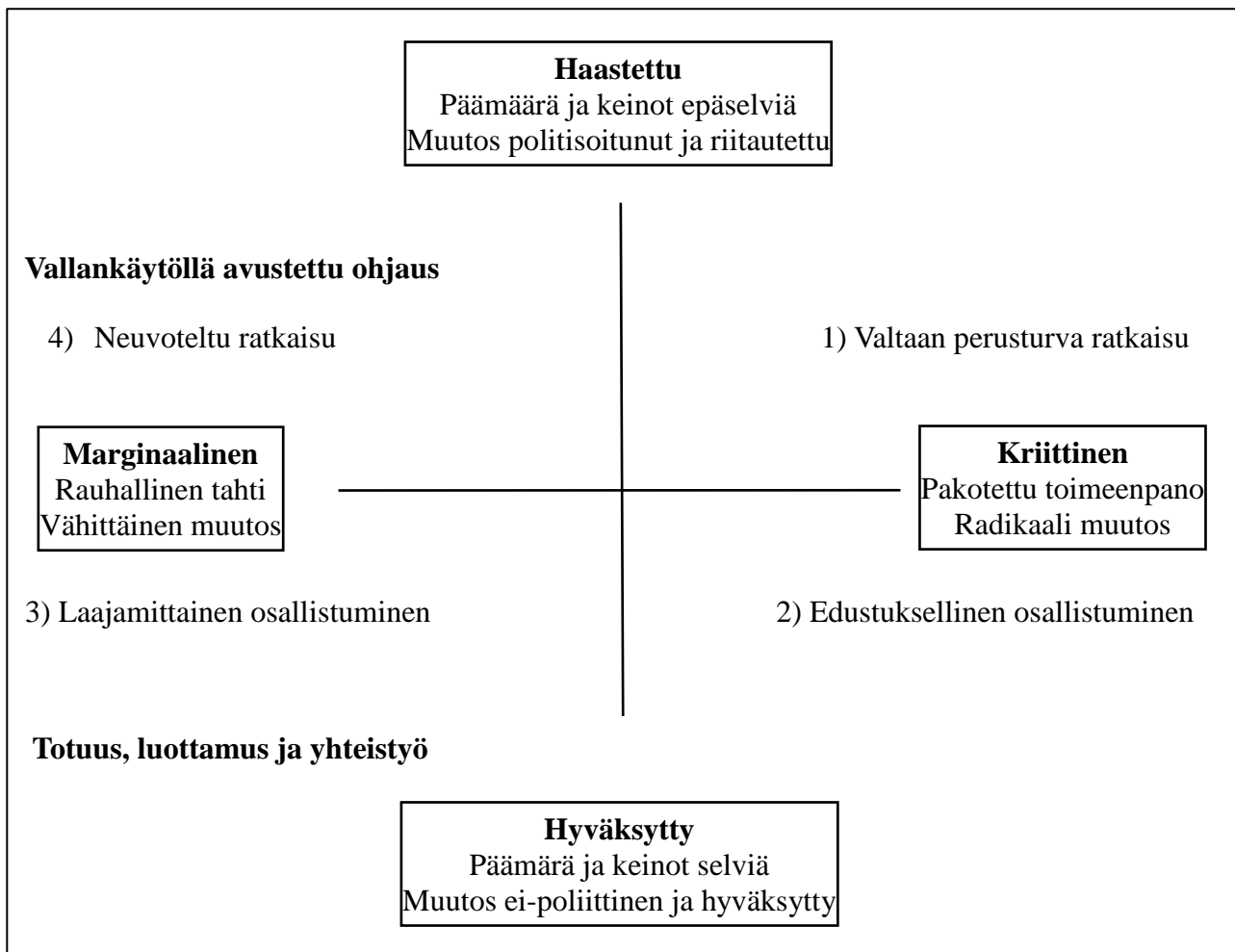
Evans (Santalainen 1990, 147) puolestaan on esittänyt muutoksen hallintaan liittyvän kaavan. Kaavassa ilmenee samoja piirteitä kuin muissa aiemmin mainituissa malleissa, mutta tässä kaavassa on nostettu keskeiseen asemaan myös seuranta. Evansin kaava on seuraavanlainen:

$$\text{MUUTOS} = (A, B, C, D) > X$$

Kun muutosvastarinta (X) on pienempi kuin tyytymättömyys nykytilaan (A), halutun uuden olotilan vetovoima (B), muutoksen käytännölliset ensiaskeleet (C) ja seuranta (D), tapahtuu muutosta.

Kaiken kaikkiaan on olemassa erilaisia malleja siitä, miten muutos prosessina toteutuu ja minkälaisia vaiheita se sisältää. Edellä esitetyt mallit antavat jäsenystä ja osviittaa siitä, miten eri tavoin muutosten mallintaminen voidaan nähdä. Esitettyjen mallien lineaarisuuden määrässä on selvästi vaihtelua, mutta malleissa on myös havaittavissa yhtäläisyyksiä. Olennaista mallien kuvauksissa on se, että niiden kautta pystytään näkemään muutoksien vaiheita ja niihin vaikuttavia asioita. Lisäksi mallinnukset antavat mahdollisuuden tarkastella, arvioida ja vertailla tiettyä muutosta malleihin peilaten. Vaikka muutos ei toteutuisi täysin tietyn kaavan mukaan, mallit voivat kuitenkin antaa ohjenuoraa ja vinkkejä muutosten johtajille. Teoreettisen viitekehyksen ymmärtäminen auttaa onnistuneen muutoksen johtamisen toteuttamisessa.

Haastettu ja hyväksytty muutos



Kuvio 5. Muutoksen nelikenttä (mukaillen Buchanan & Badham 2008)

Buchananin ja Badhamin (kuvio 5) nelikenttämallissa kuvataan muutoksen teoreettisen viitekehyksen olennaiset kohdat. Mallissa muutokseen vaikuttavat muuan muassa poliittinen intensiteetti. Nelikenttä jaetaan vertikaaliseen ja horisontaaliseen ulottuvuuteen. Kriittisten ja haastettujen muutosten tilanteissa voidaan joutua turvautumaan valtaan perustuviin ratkaisuihin (kohta 1). Muutoksissa, jotka ovat kriittisiä organisaatioille, mutta samaan aikaan ovat laajasti hyväksytyjä, voidaan hyödyntää edustuksellista osallistumista (kohta 2). Toisaalta organisaatioissa voi tulla eteen tilanteita, joissa muutokset ovat marginaalisempia ja hyväksytyjä, jolloin ne voidaan toteuttaa rauhallisemmalla tahdilla ja mahdollistaa laajamittainen osallistuminen (kohta 3). Kun muutos on sekä marginaalinen että haastettu, voidaan ratkaisua tavoitella neuvottelujen keinoin (kohta 4). (Buchanan & Badham 2008.)

2.5 Muutosvastarinnan käsite ja ilmenemismuodot

Muutosvastarinta näyttäytyy ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymisessä. Se on muutoksen vastustusta, ja se ilmenee joko lievänä tai voimakkaana. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.) Tyypillisesti organisaatioiden toimijat eivät vastusta itse muutosta, vaan vastustuksen saa se, että heitä yritetään muuttaa (Valpola 2015, 19).

Muutosvastarinta ilmenee monin eri tavoin. Muutoksen vastustus voi näyttäytyä asian kieltämisenä. Tällöin käytetään argumenttina esimerkiksi sitä, että muutos ei tule koskaan todellisuudessa tapahtumaan tai se ei sisällä mitään uutta aikaisempiin verrattuna. Muutosvastarinta voi ilmetä myös aggressiivisuutena, joka voi kohdistua muutoksen toimivuuteen tai muutosta tuoviin henkilöihin. Lisäksi muutoksen vastustus voi näkyä sekaannuksena, jolloin muutosta vastustava henkilö kertoo olevansa ihmeissään ja hämillään uudistuksesta. Jos on uudistuksesta sekaisin, koetaan, ettei sen eteen tarvitse tehdä mitään. (Stenvall & Virtanen 2007, 100–101.) Toisaalta muutosvastarinta voi myös ilmetä passiivisuutena. Tällöin ei haluta käyttää resursseja muutoksen käsittelemiseksi tai edistämiseksi. Passiivisuudella torjutaan muutoksen olemassaolo.

On mahdollista esittää monentyyppisiä ajatuksia siitä, miten muutosvastarintaa pitäisi käydä läpi organisaatioissa. Ongelmat tulisi tiedostaa avoimesti. Tiedotuksen sekä koulutuksen kautta ongelmia voidaan vähentää. Olennaista on muutoksen johtajan suhtautuminen muutokseen, sillä johtajan kriittisyys voinee siirtyä myös henkilöstön suhtautumiseen. Kaikkia hyödyttävien ratkaisujen korostaminen voi edistää muutosvastarinnan käsittelyä. Dialogi ja luottamus ovat tällöin keskeisissä asemissa. (Stenvall & Virtanen 2007, 103.)

Useasti muutoshaluttomuutta esiintyy eniten juuri siinä porukassa, johon uudistus suoriltaan vaikuttaa, koska heillä voi olla esimerkiksi riski työpaikan säilymisen suhteen. Hallinnon uudistumisen kannalta on kuitenkin olennaista, että tämä porukka saadaan muutoksen taakse. Tällöin voidaan aikaansaada todellisia tuloksia. Toisaalta ongelmaksi voi muodostua se, että alkuperäiset tavoitteet väljähtyvät ja suuret suunnitelmat päätyvät pieniksi projekteiksi. (Airaksinen 2009, 46.)

Lähes poikkeuksetta organisaatioissa esiintyy tahoja, joilla on epäilyksiä tai jopa vastustusta muutosta kohtaan. Muutosvastarintaa voi esiintyä koko prosessin aikana, mutta useimmiten se on suurinta nimenomaan muutoksen toteuttamisvaiheessa. Vastustus voi heijastua siitä, että muutokset ovat yksittäisille toimijoille henkilökohtaisesti suuria ja synnyttävät erilaisia tunteita ja ajatuksia. Muutosvastarinta voi olla myös tiedostamatonta. Muutosvastarintaa ja sen syitä pitäisikin tutkia ja

käsitellä, jotta vastustusta voitaisiin hälventää. (Nyholm 2008, 166.) Voidaankin ajatella, että muutoksen käytännön toteuttamisvaihe konkretisoi muutosta. Lisäksi se kirkastaa muutoksen synnyttämiä vaikutuksia.

Kotter ja Whitehead (2011, 80–85) jakavat muutoksiin liittyvän hyökkäyksen ja vastustuksen neljään kategoriaan. Ensimmäisenä on pelon lietsominen, jossa ajatuksena tuoda ilmoille pelkoja, jotka vaikuttavat asian järkevään käsittelyyn heikentävästi. Ihmiset huolestuvat kuullessaan, että kyseiseen suunnitelmaan tai ehdotukseen liittyy pelottavia riskejä, vaikka näin ei todellisuudessa olisikaan. Pelkoa voidaan lietsoa usealla eri tavalla, ja esimerkiksi sanavalinnoilla on merkitystä. Ihminen voi tehdä pelon lietsontaa joko tietoisesti tai tietämättään. Toisena hyökkäystapana on viivyttely, joka on helppo toteuttaa. Viivyttelytaktiikassa ihmisten täysi huomio kiinnitetään johonkin kriisiin, jolloin alkuperäinen idea tai ratkaiseva keskustelu hankaloituu. Vaihtoehtoisesti liian monella tyrmävällä kysymyksellä, kokouksella tai äänestyksellä voidaan päätyä siihen, että vauhti hiipuu, huonompi idea alkaa saamaan kannatusta tai alkuperäisen idea toteuttaminen ei ole enää mahdollista. (Kotter & Whitehead 2011, 80–85.)

Hämmennys on kolmas tapa hyökätä muutosta vastaan. Tällöin keskiöön nostetaan toisarvoiset faktat, monimutkaiset logiikat ja kirjavat vaihtoehdot sotkemaan keskustelua, jonka kautta ehdotus olisi mahdollista hyväksyä. Alkuperäisen aiheen ei sinänsä tarvitse olla vaikeasti ymmärrettävä, jotta se voidaan saada näyttämään monimutkaiselta. Ihmiset voivat hämmennyksen myötä tuntea olonsa tyhmiksi tai kokea, että ideaa ei ole selvitetty tarpeeksi. Neljäs keino on persoonan arvostelu tai naurettavaksi leimaaminen. Verbaalinen hyökkäys kohdistuu tällöin idean sijasta esittäjään, joka leimataan tyhmäksi ja jonka taidot kyseenalaistetaan. Tähän liittyvät kysymykset ja ongelmat voidaan nostaa esille dramaattisen tuohtumuksen alaisena tai viittaamalla siihen kuin ohimennen. Tällöin saadaan vaikutelma, että aiheita ei haluta nostaa esille, mutta se tehdään velvollisuudentunnosta. Neljäs keino on muita tapoja harvinaisempi, koska se voinee kostautua hyökkääjää vastaan. Toisaalta hyvin käytettynä se voi onnistuakin. Kaiken kaikkiaan hyökkäysstrategiat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niitä voidaan hyödyntää rinnakkain. Useaan eri hyökkäyskeinoon perustavat älykkäät ratkaisut voivat olla jopa tehokkaita. (Kotter & Whitehead 2011, 85–89.)

2.6 Verkostot ja verkostojohtaminen

Julkisen sektorin hallintasuhteiden kenttä on levittynyt koskemaan eri tasoja sekä erilaisia toimijoita. Samaan aikaan julkisen sektorin ohjausroolit ja -mekanismit ovat murroksessa. Vallalla oleva

suuntaus on siirtymä hierarkioista kohti verkostojen suuntaa. (Airaksinen 2009, 34–35.) Hallinnon toimintamallin kehityssuuntana onkin nähty siirtymä kohti verkostomaista mallia (Ryynänen 2008, 209).

Julkiset organisaatiot ovat vain yksi toimija laajassa yhteiskunnallisessa päätöksenteko- ja toimintaprosessissa. Tällöin lähtökohtana voidaan nähdä se, että hallinnon toimijat hoitavat asioita viranomaisten tiiviillä yhteistyöllä ja luovat verkostoja myös yksityisten toimijoiden kanssa. Hierarkkisesti muodostuvaa muodollista organisaatiota täydennetään verkostoilla, joiden toimintaa määräävät väljät tavoiteasettelut ja sopimukset. Hallinnon toiminta-alue ei olekaan toimivallan rajoituksia määräävää fyysinen alue, vaan se on tarkoitus- ja toiminta-alue, jonka kautta määritellään yhteistyön prosesseja. (Ryynänen 2008, 202–203.)

Rhodes nostaa esille hallinnan roolin verkostoissa. Hallinta hämärtää hallinnon eri osa-alueiden välisiä rajoja, ja verkostojen ajatellaan olevan vain hallinnon väline. Rhodesin mukaan verkostot ovat haaste demokraattiselle valvonnalle. Verkostoilla ei ole samanlaista vastuuta kansalaisille kuin hierarkkisilla organisaatioilla, vaan ne ovat ikään kuin hallitsemista ilman hallintoa. (Rhodes 1997, 57–59.)

Hallinnan koordinointimekanismit ovat perinteisesti jaettu kolmeen lajiin, jotka ovat hierarkia, markkinat ja verkostot. Hierarkiassa näkyy byrokraattiset toimintamallit, ja markkinat pohjautuvat kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen. Verkostot puolestaan sijoittuvat näiden kahden mekanismin välimaastoon. Verkostojen perustamisella tavoitellaan toimijoiden erilaisten resurssien kokoamista yhteen. Verkostot pohjautuvat yhteistyösuhteisiin, joiden tavoitellaan olevan suhteellisen pysyviä ja kaikkia toimijoita hyödyttäviä. (Haveri & Anttiroiko 2009, 205–206.) Perinteinen julkishallinto muuttuu kohti monien paikallishallinnon toimijoiden verkostoiksi, jotka saavat alkunsa uudenlaisten vuorovaikutussuhteiden muotoutumisen myötä. Julkisten tehtävien järjestämisen kentällä paikallishallinto ei toimikaan enää yksin, vaan se on yksi toimija verkostossa. (Nyholm 2008, 41.)

Kuntien uusissa paikallisissa hallintatavoissa keskiöön nousevat verkostot ja niiden keinot toiminnan koordinoimiseksi. Verkostot ovat täydentäneet omilla koordinointipiirteillään hallinnan toimintaympäristöä, johon hierarkia ja markkinat eivät enää täysin istu. Verkostotkaan eivät ole ratkaisu kaikkiin toimintoihin, vaan ne soveltuvat hyvin esimerkiksi tiedon jakamisessa, eri tahojen konsultaatiossa, arvioinnissa ja rajatussa täytäntöönpanossa. (Airaksinen 2009, 34–35.) Verkostojen etuja ovat joustavuus ja avoimuus, jotka helpottavat sopeutumista monenlaisiin olosuhteisiin ja reagoimista muuttuviin tilanteisiin. Vapaaehtoisuuteen perustuva osallistuminen voi myös olla

vakaampi pohja työskentelylle kuin pakonomainen. Toisaalta verkostot ovat tilanne- ja henkilösidonnoisia, ja tämä voi näyttäytyä toiminnan ailahtelevuutena sekä epävakautena pitkän aikavälin jatkuvuudessa. Lisäksi konfliktihallinnan keinojen puutteet voivat näkyä kyvyttömyytenä konfliktitilanteissa. (Haveri & Airaksinen 2012, 309.) Verkostojen koko voi myös kasvaa nopeasti uusia jäseniä värväämällä. Resursseja yhdistämällä verkostot voivat saavuttaa asioita, jotka eivät olisi olleet verkoston yksittäisille osille mahdollisia. (Evans 2012, 105.)

Verkostot muokkaavat perinteisessä hallintoajattelussa vallalla olevaa toiminta-, organisoitumis- ja hallintamuotoa. Verkostoitumisen myötä käytettävissä olevat ohjausmuodot ja -keinot muuttuvat. Samalla myös julkisen organisaation roolit muokkaantuvat ja tehtäväkenttä laajentuu koskettamaan uudenlaisia tehtäviä. Verkostomaisessa toiminnassa julkisen organisaation roolina on johtaa ja koordinoida sisäistä verkostoitumista, mutta myös perustaa, vetää sekä koordinoida ulkoisia verkostoja. (Ryynänen 2008, 209.)

Verkostoille voidaan määritellä tiettyjä ominaispiirteitä. Verkostoihin kuulutaan vapaaehtoisesti. Niissä on itsenäisiä toimijoita, jotka ovat kuitenkin toisistaan riippuvaisia. Verkostoja ylläpitäviä voimia ovat luottamus, yhteinen tavoite ja odotus lisäarvosta. Rakenteeltaan ne ovat niin mukautumiskykyisiä kuin dynaamisia, ja organisointitavoiltaan ne ovat epävirallisia. (Airaksinen 2009, 35.) Suhteiden muodostumiset pohjautuvat tällöin riippuvuuksiin, ja pysyvyys perustuu luottamukseen, diplomatiaan ja neuvoteltuun järjestykseen (Anttiroiko & Haveri 2003, 178). Verkostojen tehokas toiminta vaatii tiedon avointa jakoa, yhteistyöhön sitoutumista ja tavoitteiden samansuuntaisuutta ja päätettyä tehtävänjakoa (Vanhatalo 2014, 46). Verkostoissa on monenlaisia toimijoita, joilla kaikilla on omanlaisensa mielenkiintonsa, tavoitteensa ja asemansa. Kenelläkään verkoston toimijalla ei ole oikeutta yksipuolisesti pakottaa toista, vaan jokainen verkoston toimija on enemmän tai vähemmän itsenäinen. (Kickert 1993, 192.)

Verkostomainen yhteistyö vaikuttaa julkisen sektorin muutostilanteisiin ja niissä toimimiseen, koska verkostoissa ongelmienratkaisu voi onnistua ainoastaan monen eri toimijan näkökulmia yhdistävillä tavoilla. Tällöin muutosten onnistuminen tarvitsee nykyisenlaisessa toimintaympäristössä laaja-alaista, syvällistä ja jaettua asiantuntijuutta sekä osallisuutta. Muutokseen voi olla annettavaa kaikilla hierarkian tason toimijoilla, ei ainoastaan ylhäällä hierarkiassa olevilla. (Nyholm 2008, 11.)

Koska verkostoissa ei toteudu organisaatioiden perinteiset toimintatavat ja rakenteet, nousee johtaminen aikaisempaa keskeisempään asemaan. Verkostajohtamisella luodaan mahdollisuuksia, edistetään vuorovaikutusprosesseja sekä tähdätään verkostoja tavoitteitaan kohti. Verkostajohtamisen

olennainen tehtävä on edesauttaa vuorovaikutuksen sujuvuutta ja yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Tällöin johtamisessa onkin otettava huomioon, että johdettavana on vapaaehtoisesti mukana olevia toimijoita, jotka antavat verkostoille aikaansa ja resurssejaan. (Vanhatalo 2014, 44–45.) Verkostoissa kenelläkään toimijalla ei ole ylivaltaa toisiin nähden. Verkostojen johtamisessa vaaditaankin taitoa ohjauksesta, kompleksisten toimijasuhteiden johtamisesta ja monenlaisten intressien yhteensovittamisesta. (Nyholm 2008, 42.) Lisäksi verkostot ovat erilaisten persoonien yhteenliittymiä, jolloin verkostojohdamiselta vaaditaan kykyä kontrolloida ja ohjata erilaisia henkilöitä. Verkostot perustuvat ihmisten väliseen toimintaan, jolloin henkilöiden välinen kommunikaatio ja erilaisuuden huomioiminen vaativat panostusta.

Julkinen sektori organisoituu monimuotoisesti, mikä näkyy verkostomaisena toimintatapana. Vuorovaikutuksellisessa toiminnassa syntyy rajapintoja, joiden tunnistaminen ja hallinta on tärkeää. Se on myös yksi merkittävimmistä johtamisen ja toimintaympäristön haasteista. Rajapinnoilla vaihdetaan tietoa ja hyödykkeitä, sovitaan työnjaosta ja prosessiluottamus muokkaantuu. Julkinen sektori muotoutuu erilaisista rajapinnoista, joiden käsittelyllä voidaan edistää strategian toimivuutta ja organisaation ohjattavuutta. (Keski-Petäjä 2009, 68–69, 82.)

Johtamisessa onkin korostettava todellista organisaatiota sen sijaan, että keskityttäisiin vain muodolliseen organisaatioon. Todellinen organisaatio muodostuu ihmisten itse rakentamista verkostoista, joilla he ovat tavoitelleet tuloksia organisaatiossa. Asteikolla todellinen organisaatio on lähempänä epävirallista kuin virallista organisaatiota. Todellisessa organisaatiossa toiminta perustuu sen tiedon varaan, mikä ihmisillä on toisistaan työn suorittajina. Tällöin organisaatio on siirtynyt kaaoksen ja järjestyksen väliseen olotilaan eli niin sanottuun kuilun reunalle. (Juuti 2015, 243–244.)

Niiranen puolestaan kirjoittaa, että verkostojen sisällä on monenlaisia valtasuhteita ja verkostojen organisaatioilla on erityyppisiä tarkoituksia. Verkostojen johtamisella tavoitellaan verkoston oman, sisäisen yhteisyyden aikaansaamista. Johtamisella tuetaan verkoston toimijoiden yhteistyötä verkoston toiminnassa. Vaikka verkostot toimivat suhteessa omaan toimintaympäristöönsä ja ne sisältävät erilaisia tavoitteita, verkostotoiminnan lähtökohtana pitäisi olla yhteinen motiivi tietyn tavoitteen toteutumiseksi. Kuitenkin verkoston ulkopuoliset tahot ja verkoston toimijoiden taustavaikuttajat voivat asettaa verkoston toiminnalle ristiriitaisia tavoitteita. Asioiden hoitaminen on johtajan vastuulla, mutta johtajallakaan ei välttämättä ole ohjausvaltaa verkoston kaikkiin toimijoihin. Lisäksi varsinkin moniammatillisen verkoston johtamisessa pitäisi huomioida substanssiosaamisen puute, koska johtajalla ei voi olla kaikkien alojen erikoistietämystä. (Niiranen 2016, 307–308.)

2.7 Viestinnän merkitys muutostilanteissa ja johtamisessa

Muutos ja johtaminen ovat monessa määrin viestintää. Organisaatioissa viestinnän asema on kasvanut erityisesti vuosisadan vaihteen jälkeen, ja nykyään se on merkittävä osa arjessa toimimista ja sen johtamista. Viestintä ja vuorovaikutus ovat läsnä johtajan työssä koko ajan. Viestinnästä on vuosien saatossa kasvanut strateginen toiminto organisaatioille. Sillä ei tarkoiteta pelkästään tiedottamista, vaan se on tätä monimuotoisempi kokonaisuus. Ajan myötä viestintä on muotoutunut kaksisuuntaiseksi ja monenväliseksi viestimiseksi, joka on vuorovaikutteista. Sidosryhmien, yhteistyötahojen ja henkilöstön toivomukset avoimuudesta ja osallisuudesta lisäävät viestinnän sekä ennakoitavuutta, laskelmallisuutta että laaja-alaisuutta. Parhaimmillaan viestinnällä luodaan yhteisöllisyyttä ja ohjataan sekä vaikutetaan toimintaan. Se myös voi sitoa organisaatiota tiiviiksi. Jos viestintä ei ole organisoitua ja suunnitelmallista, näyttäytyy se ristiriitaisena ja epäjohdonmukaisena. (Larjomaa 2015, 162–163.)

Työyhteisöt tarvitsevat toimiakseen viestintää, joka toteutuu käytännössä erisuuntaisena tiedon vaihtona. Viestintä on toimintona kompleksista ja merkittävä osa johtamistyötä. Jokapäiväisessä toiminnassa viestintä muotoutuu tiedon siirrosta, ymmärryksen hakemisesta ja muiden kanssa asioista keskustelemisesta. Viestintä voi olla joko horisontaalista tai verikaalista. Johtamiseen liittyvä viestintä on usein vertikaalista, koska johtajilla on tieto työhön liittyvistä muutoksista ja tulevaisuudesta. Tämän ohella tieto siirtyy horisontaalisesti organisaatioiden ryhmiltä ja jäseniltä toisille. Kuitenkin verkostot, uudenlaiset johtamistavat ja organisaatioiden välisten rajojen madaltumiset ovat vaikuttaneet johtajien ja henkilöstön lähentymiseen sekä tämän myötä viestintään. (Koivistoinen & Pellinen 2014, 112.)

Viestinnän keskeinen merkitys johtamisessa korostuu muutostilanteissa, jolloin tarvitaan tehostettua viestintää. Muutostilanteissa henkilöstö ja asukkaat haluavat tietoa muutoksen syistä sekä seurauksista. Tällöin johtajilta tarvitaan halua ja taitoa kuunnella sekä keskustella. (Koivistoinen & Pellinen 2014, 112.) Muutosviestinnässä on olennaista huomioida kärkiteema, erilaisten kohderyhmien tarpeet ja viestintäkanavat. Johtajan tehtävä on kääntää muutokseen liittyvä tieto oman organisaation tarpeita vastaavaksi. Tällöin muutosviestinnässä panostetaan organisaatioon kohdistettuun perusteluun muutoksen taustoista, välttämättömyydestä ja etenemisestä. Muutoksen tavoitetta tuodaan esille toiston avulla. (Larjomaa 2015, 175.)

On olemassa usein hyvin dokumentoitua aineistoa uudistusten periaatteista ja alkutilanteesta. Uudistamisen alun viestintää leimaa kirkas tyyli, jolla kerrotaan uudistuksista, niiden tarpeista ja

toteuttamisen keinoista. Uudistuksista ilmoittaminen on tällöin mahdollista nähdä uudistamisen keinona, joka on poliittis-hallinnollisen järjestelmän reaktio muutostarpeelle. Kaikista hallintouudistusten prosessien osista ei kuitenkaan ole saatavilla valmista tietoa, vaikka ne olisivat uudistuksen pärjäämisen kannalta olennaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi yksittäisten henkilöiden vahvuudet ja heikkoudet, muutosvastarinta sekä tehdyt kompromissit. (Airaksinen 2009, 42.)

Muutosprosessissa sekä tieto että tiedottaminen ovat tärkeitä osa-alueita. Niillä on vaikutusta yksilön kokemuksiin muutosprosessista. Kokemukset vaihtelevat yksilöiden, heidän tiedonhankinnan aktiivisuuden ja muutokseen suhtautumisensa mukaan. Yksilöiden tiedontarpeessa on eroja muutoksen eri vaiheissa ja eri henkilöiden tai ryhmien välillä. Tiedottamisen rooli voi myös vaihdella ja saada erilaisia muotoja muutoksen vaiheiden mukaisesti. (Nyholm 2008, 154.)

Tiedonkulku ei riitä vain organisaatioiden sisällä, vaan sitä pitäisi tapahtua myös organisaatiosta toiseen ja useiden eri toimijoiden välillä. Tiedotuksen tarve on lisääntynyt hallinnan hälyn ja postmodernin fragmentaation myötä, mutta toisaalta onnistunut ja oikea-aikainen tiedottaminen on tämän myötä tullut entistä haasteellisemmaksi toteuttaa. Ajoissa tiedottamisella pienennetään henkilöstön kokemaa epävarmuuden ja hallitsemattomuuden tunteita. Vastavuoroisesti tiedotuksen vähäinen määrä voi vähentää tietoisuutta muutoksesta. (Nyholm 2008, 155.)

2.8 Teorian merkitys tutkimukselle

Teoriaviitekehyksen ja sen taustatiedon avulla on luotu kokonaiskuvaa niin muutokseen kuin muutosjohtamiseen vaikuttavista tekijöistä. Samalla teorian kautta on pystytty muodostamaan vaikutelmaa tutkielman kontekstista.

Tämä tutkielma on teoriasidonnainen, ja teoria onkin määrittänyt empirian keräämistä. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen avulla voidaan tarkastella muutosta ja muutosjohtamista valitussa kontekstissa. Se on vaikuttanut siihen, minkälaisia haastatteluteemoja on valittu. Teorian avulla on koottu yhteen muutokseen ja muutosjohtamiseen liittyvää käsitteistöä ja teemoja, jotka ovat aiheelle olennaisia. Näitä asioita on valittu haastattelukysymyksiksi. Teorian kautta on valikoitu niitä asioita, joita haastatteluaineistosta halutaan saada selville. Tällöin teoriasta muodostuvia aihealueet ovat muodostaneet empirian keruuseen liittyvät teemat, ja haastattelukysymykset pohjautuvat teoriasta kumpuaviin aihealueisiin. Teoria onkin ollut tutkielman rakenne, jonka pohjalta on lähdetty rakentamaan haastatteluaineiston avulla tutkielman tuloksia. Lisäksi teoria on toiminut tukena

haastatteluaineiston tulkinnassa. Haastatteluaineistoa on verrattu teoriaan, ja sen pohjalta on lähdetty tekemään analyysia. Tällöin teorian ja haastatteluaineiston välinen yhteys on näkynyt teemojen valinnoissa, vertailuissa ja esiin nostettavissa asioissa.

3. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tässä luvussa käydään läpi tarkemmin tutkielman toteuttamista. Luku sisältää kuvauksen kvalitatiivisesta eli laadullisesta tutkimuksesta. Tämän jälkeen esitellään aineiston keräämisen tavat ja tutkimuksessa käytetyt analyysimenetelmät. Lisäksi pohditaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta, ja luvun lopuksi esitellään tutkimuskohdetta.

3.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tämä tutkielma on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen. Laadullisessa tutkimuksessa tarkoituksena on tarkastella merkityksiä, jotka näyttäytyvät suhteina ja niiden muodostamina merkityskokonaisuuksina (Vilkkä 2015, 66). Kvalitatiivisella tutkimuksella pyritään tulkitsemaan spesifiä tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai kertomaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Tällöin tutkimukseen valittujen henkilöiden pitää olla sellaisia, joilla on kokemusta tai mahdollisimman paljon tietoa kyseisestä aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 98.) Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillinen piirre on se, että aineiston kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti eikä satunnaisuuteen pohjautuen. Tapaukset nähdään spesiaaleina, jonka perusteella niitä myös tulkitaan. Kvalitatiivisella tutkimuksella kuvataan siis kokonaisvaltaisesti todellista elämää. Tällöin aineiston keruu tehdään luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Tavoitteena on aineiston moniulotteinen ja spesifi tarkastelu. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 164.)

Tutkielma on toteutettu case- eli tapaustutkimuksena. Tapaustutkimus valitaan menetelmäksi, kun halutaan lisätä tietoa tietyistä ilmiöistä. Sen pohjalta ei pystytä kuitenkaan esittämään yleistyskiä. Tapaustutkimuksen kautta voidaan ymmärtää tutkittavaa aihetta syvällisesti ja huomioida siihen liittyvä konteksti. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tapaustutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on yleensä prosessit, ja tutkimuksen tavoitteena on tyypillisesti ilmiöiden kuvailu. Tällöin yksittäistä tapausta tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 134–135.)

Tapaustutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta tapausten kautta, jolloin tuotettu tieto on seikkaperäistä ja tarkentavaa. Olennaista on se, että tapauksesta tehdään ymmärrettävää. Tietty ilmiö voidaan valita tutkittavaksi tapaukseksi sen spesiaaliuden ja mielenkiintoisuuden vuoksi, ja tällöin tapauksen yksityiskohtaisen tutkimisen kautta saadaan

kuvailevaa tai selittävää tapaustutkimusta. (Eriksson & Koistinen 2005, 34.)

Tarkastelun kohteena oleva tapaus on Satakunnassa toteutettavat maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset. Tapausta tarkastellaan muutosjohtamisen näkökulmasta. Tällöin kohteena on muutoksen johtaminen aluehallintouudistusten kontekstissa. Valittu aihealue mahdollistaa hyvin tapaustutkimuksen teon, koska kyseessä on ilmiö, joka vaikuttaa niin yksilöihin, ryhmiin kuin organisaatioihin. Tiettyyn maakuntaan rajattuna tapaustutkimus antaa myös mahdollisuudet tutkia syvällisemmin juuri tietyn alueen prosessia.

Edellä kuvatut asiat puoltavat oheisen tutkimustavan valintaa. Valittu tutkimustapa palvelee tällaisen tapauksen tutkimista, koska kyseessä oleva tutkimuskohde on ominaisuuksiensa puolesta uudenlainen ja siitä halutaan saada lisää tietoa. Lisäksi se antaa kaikista sopivimmat edellytykset kokonaisvaltaisen tuloksen aikaansaamiseksi.

3.2 Aineiston keruumenetelmät

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voidaan kerätä usealla eri menetelmällä. Tässä tutkielmassa aineiston keruumenetelmänä on haastatteluaineisto, jonka keräämisen mallina toimii puolistrukturoitu teemahaastattelu. Teemahaastattelu on lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun puoliväli. Teemahaastattelussa aihepiirit ovat selvillä, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 208.) Tutkimusongelmasta kootaan keskeiset aiheet tai teemat, jotka pitää käydä haastattelussa läpi tutkimusongelmaan vastaamiseksi. Etukäteen valitut teemat pohjautuvat tutkimuksen viitekehykseen. Teemahaastattelussa tarkoituksena on löytää merkityksellisiä vastauksia tutkimustarkoitukseen ja -tehtävään pohjautuen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88.) Teemahaastattelun avulla haastateltavat saavat kertoa omia näkemyksiään ja kokemuksiaan aihealueesta. Haastattelujen temaattisuus näkyy tutkimusaiheeseen liittyvinä kysymyksinä ja teemoina.

Aineiston keruumenetelmänä haastattelu tarjoaa monia erilaisia etuja. Haastattelussa on suora verbaalinen vuorovaikutus tutkijan ja tutkittavan välillä. Haastattelussa voidaan huomioida yksilötason ajatuksia, ilmeitä ja tunteita. Niissä korostuu myös näkemys haastateltavasta aktiivisena subjektina. Tällöin henkilö on merkityksiä aikaansaava osapuoli, joka voi tuoda valitsemiaan asioita ilmi mahdollisimman vapaasti. Lisäksi haastattelun etuja on joustavuus. Haastattelu mahdollistaa tarkennusten sekä jatkokysymysten esittämisen joustavasti. (Hirsjärvi, Remes & Rajavaara 2014,

204–205.) Haastattelutilanteessa pystytään toistamaan kysymyksiä, oikaisemaan väärinymmärryksiä, tarkentamaan valittuja sanamuotoja ja käymään keskustelua. Haastateltava voi myös valikoida, missä järjestyksessä haluaa esittää kysymykset. (Tuomi & Sarajarvi 2018, 85.) Teemahaastattelu onkin laajempi ja mahdollistavampi verrattuna esimerkiksi lomakekyselyyn.

Tutkimuksen haastatteluaineiston keruussa tutkija on erilaisten sanojen ja niiden merkitysten kanssa paljon tekemisissä. Sanoissa piilee aina mahdollisuus erilaisiin tulkintaongelmiin ja sen myötä tuleviin riskeihin. Lisäksi teemahaastattelun kysymyksiin on voinut sisältyä tiedostamatta tutkijan ennakkokäsityksiä. (Vilkkä 2015, 75.) Toisaalta jokaiseen aineiston keruumenetelmään liittyy omat haasteensa, eikä mikään ole täysin ongelmaton. Monet haastatteluissa hyvinä pidetyt asiat voivat olla samaan aikaan myös haasteita. Kun teemahaastatteluun piilevät haasteet on tiedostettu jo ennen haastatteluiden toteuttamista, ovat ne olleet mahdollista huomioida esimerkiksi kysymyksenasetteluissa.

Haastateltavien valinnassa noudatettiin tarkoituksenmukaisuusvaatimusta. Haastateltavien valinnassa pyrittiin siis siihen, että haastatteluotos vastaa parhaansa mukaan tarkoituksenmukaista perusjoukkoa. Tällöin haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat halukkaita kertomaan aiheesta ja joiden lähtökohdat eroavat toisistaan. Tutkimusasetelma asettaa vaatimukset haastatteluvalinnoille, koska haastateltavilla tulisi olla kokonaisvaltainen käsitys maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tilanteesta Satakunnassa. Lisäksi tutkimus painottuu nimenomaan muutosjohtamiseen ja uudistusten valmisteluun, joiden toteuttamisessa haastateltavilla pitäisi olla merkittävä asema. Haastateltaviksi olikin tarkoitus valita henkilöitä, joilla on sekä kokemusta että näkemystä maakunta- ja sote-uudistuksen muutosten johtamisesta Satakunnassa. Haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan alan asiantuntijoita, jotka ovat keskeisiä satakuntalaisia toimijoita kyseisissä uudistuksissa. Tarkoitus oli myös valita haastateltaviksi nimenomaan sellaisia henkilöitä, joilla on pitkän aikavälin kokemusta näiden uudistusten johtamisesta.

Haastatteluun valittiin niin virkamiehiä kuin poliittisia päättäjiä, jolloin saatiin ammatin ja luottamustehtävän kautta laaja-alainen käsitys tapauksesta. Poliittisten päättäjien ja virkamiesten näkökulmat saattavat sisältää erilaisia taustoja ja tulkintoja, minkä takia haastateltavien valinnalla pyrittiin takaamaan sekä riittävän kattava aineisto että erilaisten näkemysten esiin tuleminen. Koska uudistusten valmistelu ja muutosjohtaminen toteutuvat niin poliittisilla mandaateilla olevien luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoiden työn kautta, onkin olennaista saada tapauksen tutkimukseen näkemystä erilaisista lähtökohdista. Haastatteluun valikoidut viranhaltijat ja poliittiset päättäjät olivat muutoksen johtamisen näkökulmasta eritasoisissa asemissa.

Haastattelut tehtiin tammi- ja helmikuun aikana vuonna 2018. Yhteensä haastateltavia oli yhdeksän (9) kappaletta. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla, ja jokainen haastattelu toteutettiin yksilöhaastatteluna. Kaikki haastattelut litteroitiin eli kirjoitettiin tekstimuotoon haastattelijan toimesta. Lyhin haastattelu kesti 34 minuuttia ja pisin oli kestoaltaan 1.5 tunnin mittainen. Haastattelut tehtiin joko haastateltavien työpaikoilla tai erikseen varatuissa kokoustiloissa. Mikäli tekstikatkelmassa esiintyi voimakasta murretta tai muuta haastateltavan tunnistamista helpottavaa sisältöä, muutettiin ne tätä kirjakielisempään muotoon. Jos lainaukseen poimittiin vain osa virkkeen tekstistä, merkittiin se haastatteluaineistoon kahdella viivalla (- -).

Empiirisessä tutkimuksessa tulee huomioida eettiset näkökulmat, jolloin yksittäistä henkilöä ei tule tunnistaa aineistosta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 27). Haastateltavien tunnistamattomuus on erittäin tärkeää, koska he kertoivat haastattelutilanteissa henkilökohtaisia ja arkaluontoisia asioita, joiden tiedon saaminen oli tutkimuksen kannalta olennaista. Lisäksi valituilla haastateltavilla on vahva rooli omassa asemassaan. Haastattelupyynnöissä ja ennen haastattelun alkua vielä erikseen muistutettiin, että haastatteluissa tuleva materiaali käsitellään luottamuksella ja materiaaliin pääsee käsiksi vain tämän tutkimuksen tekijä. Tällä haluttiin luoda luottamuksellisuuden ilmapiiri, jotta haastattelutilanteissa pystyi avoimesti kertomaan asioista. Näiden perusteluiden myötä tutkija päätyi siihen ratkaisuun, että haastateltavien nimiä ei julkaista.

Muutokseen ja johtamiseen liittyvät asiat ovat vaikutusvallaltaan ja mittakaavaltaan isoja. Niihin liittyy paljon myös henkilökohtaisia kokemuksia ja suhtautumisia. Sama tilanne voi aiheuttaa eri ihmisillä erilaisia tunteita sekä reaktioita. Haastatteluissa nousi esille aikaisemmin muodostuneita kokemuksia, joiden tulkinnan täytyy muistaa syntyneen tilanteeseen liittyvässä ajassa ja paikassa. Mielikuvat ovat voineet muokkaantua ja värittyä ajan myötä, mutta toisaalta ne kuvastavat sen hetken tunteiden ilmentymiä. Lisäksi muutokseen ja johtamiseen liittyvät kokemukset ja teot voidaan nähdä henkilöitymisen kautta. Tällöin toimintaa voidaan arvioida nimenomaan oman tai muiden tekemien tekojen kautta.

3.3 Aineiston analyysimenetelmät

Kun käytetään aineiston keruutapana haastatteluja, syntyy laaja-alainen ja monialainen teksti. Tätä voidaan lähestyä sekä jatkojalostaa monesta eri näkökulmasta ja tavasta käsin. Tässä tutkielmassa aineiston analyysimenetelmänä käytettiin abduktiivista eli teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Se

sijoittuu induktiivisen eli teorialähtöisen ja deduktiivisen eli aineistolähtöisen analyysin välimaastoon. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria toimii apuna, mutta analyysi ei perustu suoraan teoriaan. Tällöin tutkimuksessa aikaisemmalla tiedolla ei ole tarkoitus testata teoriaa, vaan ennemminkin tuoda esille uudenlaisia näkökohtia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109.) Teoriaohjaavassa analyysimenetelmässä aineisto ei pohjaudu suoraan teoriaan, mutta yhtenäisyyksiä on löydettävissä. Tällöin teoriasta on löydettävissä vahvistusta löydöksille, jotka on saatu aineistosta.

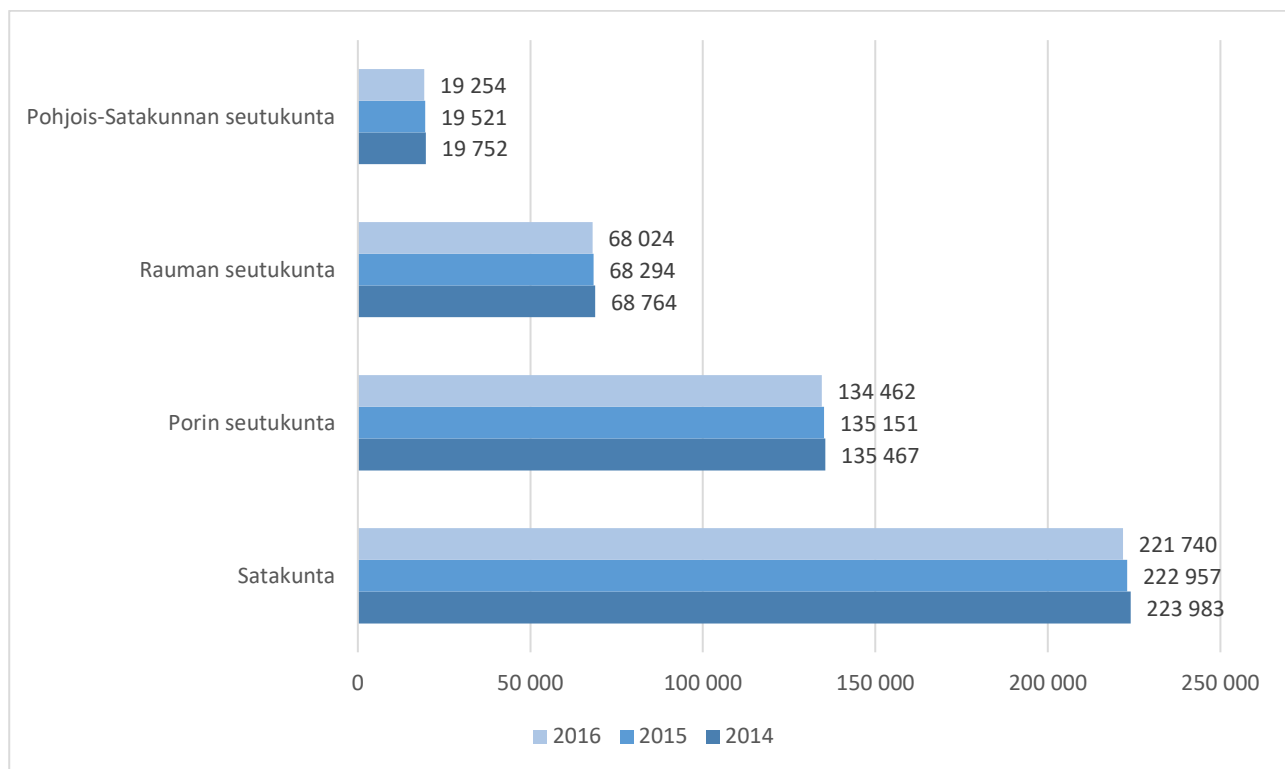
Teoriasidonnaisuus näkyy tässä tutkielmassa siinä, että teoreettinen viitekehys määritteli aineiston keräämistä ja analyysiä. Teoreettisen viitekehysten avulla valikoitiin haastatteluissa esiin nostettavia teemoja. Lisäksi teoreettisen viitekehysten valinnoilla pyrittiin vastaamaan tutkimusasettelussa ja -kysymyksissä esille tuotuihin haasteisiin. Tarkoituksena ei ollut luoda teoriaa pelkästään aineistoon pohjautuen, eikä aineiston analyysiä ohjannut valmis malli, jota testattaisiin nyt uudessa ympäristössä. Tämän takia teoriaohjaavuus valittiin parhaana vaihtoehtona analyysimenetelmäksi.

Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmää. Analysointiprosessi eteni redusoinnista klusteroinnin kautta abstrahointiin. Analysointiprosessin ensimmäisenä vaiheena haastatteluaineisto luettiin useampaan kertaan läpi, ja samalla se redusointiin eli pelkistettiin. Pelkistämisvaiheessa aineistoa tiivistettiin ja pilkottiin palasiksi, jolloin tutkielman kannalta olennaiset asiat nousivat aineistosta esille. Aineisto pilkottiin osiin esittämällä sille tutkimustehtävän kautta syntyneitä kysymyksiä, millä pystyttiin varmistamaan aineiston tavoitteiden ja tulosten välinen yhteys. Osiin pilkkomisen jälkeen vuorossa oli klusterointi eli ryhmittely, jossa etsittiin samankaltaisuuksia kuvaavia käsitteitä ja ilmaisuja. Sisällöltään samantyyppiset pelkistetyt ilmaisut jaoteltiin alakategorioihin. Alakategoriat nimettiin asiasisältöä kuvaavilla nimikkeillä. Prosessin viimeisessä vaiheessa tehtiin abstrahointi eli käsitteellistäminen, jossa luodut alakategoriat kiinnitettiin yläkategorioihin ja teoreettisiin käsitteisiin. Abstrahoinnin vaiheessa teoreettisia käsitteitä ei luotu aineiston perusteella, vaan niissä hyödynnettiin teoreettisesta viitekehyksestä pohjautuvaa käsitteistöä. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–127.)

3.4 Kohdealue

Tutkielman kohdealueena oli Satakunnan maakunta. Vuoden 2018 alussa Satakunnassa oli 17 kuntaa. Satakunnan väkiluku oli 31.12.2016 tilanteen mukaan 221 740 henkilöä. Väestötiheys (1.1.2016) oli 28,51, ja alueen kokonaispinta-ala (1.1.2015) oli 11 493 km². Maakunnan väestökehitys on ollut viime vuosina negatiivista (kuvio 6). Negatiiviseen väestökehitykseen on vaikuttanut heikentyvä luonnollinen väestönkehitys ja muuttoliike. (Satakuntaliiton www-sivut, väkiluku ja väestönmuutos

2018.) Asukasta kohden laskettu bruttokansantuote oli Satakunnassa vuonna 2014 viidenneksi korkein verrattuna muihin maakuntiin. Maakunnassa on tehty vuosikymmenten aikana useita kuntaliitoksia. Viimeisin kuntaliitos astui voimaan vuoden 2017 alusta, kun Eurajoki ja Luvia muodostivat uuden Eurajoen kaupungin. Vuosien 2018–2021 maakuntaohjelmassa kehittämisen painopistealueita ovat kannustava yhteisöllisyys, puhdas elinvoima ja ihmislähtöiset ratkaisut (Satakunnan maakuntaohjelma 2018–2021, 4, 12).



Kuvio 6. Satakunnan väkiluvun kehitys vuosina 2014–2016 (Tilastokeskus 2017)

Satakunta jakaantuu kolmeen seutukuntaan. Pohjois-Satakunnan seutukunnassa ovat Honkajoki, Jämsijärvi, Kankaanpää, Karvia ja Siikainen. Alueen keskuksena on Kankaanpään kaupunki. Porin seutukuntaan sisältyvät Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Merikarvia, Nakkila, Pori, Pomarkku ja Ulvila. Kolmen seutukunnan alueesta Porin seutukunta on väestöpohjaltaan suurin. Etelä-Satakunnassa toimii Rauman seutukunta, jossa ovat Eura, Eurajoki, Rauma ja Säkylä. (Satakuntaliiton www-sivut, Satakunnan kunnat 2018.)

Kaudella 2017-2019 Satakunnan maakuntavaltuustossa on 59 jäsentä. Maakuntavaltuustossa on edustettuna Satakunnan kaikki 17 kuntaa kevään 2017 kuntavaalituloksen mukaisesti. Maakuntavaltuuston kolme suurinta puoluetta ovat Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (16 paikkaa), Kansallinen Kokoomus (10 paikkaa) ja Suomen Keskusta (10 paikkaa). Kaudella 2017-2019 maakuntahallituksessa on puolestaan 11 varsinaista jäsentä sekä 3 hengen puheenjohtajisto.

4. MUUTOKSEEN VAIKUTTAVAT ASIAT

Tässä luvussa analysoidaan muutoksen valmisteluun liittyviä asioita haastatteluaineiston perusteella. Aihetta käsitellään muutokseen reagoimisen ja muutoksen valmisteluun vaikuttavien aspektien osalta. Samalla analysoidaan muutoksen valmistelun taustatekijöiden vaikutuksia muutosprosessiin ja niiden merkitystä onnistuneen muutosprosessin toteuttamiseksi.

4.1 Muutostarpeen ilmaiseminen

Maakunta- ja sote-uudistus on kansallisella tasolla alun saanut uudistus, ja sen tarpeellisuutta on paljon perusteltu nimenomaan valtakunnan tasolta tulevien tietojen pohjalta. Maakunta- ja sote-uudistus koskettaa koko Suomea, ja muutoksen tarpeellisuus on tuotu koko yhteiskunnan näkökulmasta esiin. Haastateltavat näkivät, että muutosta perustellaan Satakunnassakin valtakunnan tasolta tulevien yleisten näkökulmien mukaisesti. Lisäksi niitä on heijastettu Satakuntaan tuomalla ilmi oman maakunnan asemaa ja tilannetta suhteessa valtakunnalliseen tilanteeseen.

Muutosten tarpeellisuuden perustelut kytkeytyvät monilta osin toisiinsa, ja niillä on selkeitä yhteneväisyyksiä. Talous on keskeinen teema perusteltaessa muutoksen tarpeellisuutta. Aineistosta nousevat esiin kustannusten hillitseminen ja rahojen loppuminen nykyisellä mallilla. Tulevaisuuden talouden kantokyvyllä perustellaan sitä, miksi uudistusta pitää alkaa toteuttamaan jo nykypäivänä. Lisäksi muutoksen välttämättömyyttä argumentoidaan palvelujen kärjellä. Tällöin muutoksen tarpeellisuutta korostetaan palvelujen tämänhetkisellä eriarvoisuudella ja niiden liian suurena hajautumisena. Palvelujen järjestämisessä on ollut liikaa päällekkäisyyksiä, ja palvelujen järjestäjät eivät ole pystyneet vastaamaan kaikkiin vaatimuksiin.

Muutoksella tavoitellaankin palvelujen yhdenvertaisuutta satakuntalaisten kesken. Työvoiman saatavuudessa on ollut vaikeuksia, ja osaavasta työvoimasta kilpaillaan. Ilman muutosta osaavaa työvoimaa on jatkossa vaikea saada moneen sijainniltaan hajautuneeseen palvelujen toteuttamispaikkaan. Aineiston perusteella muutoksen myötä mahdollistetaan myös digitalisaation edistäminen ja sen hyödyntäminen palvelujen tuottamisessa. Tänä päivänä tehdyillä suurilla muutoksilla vaikutetaan pitkälle tulevaisuuteen, ja haastattelujen pohjalta voidaankin sanoa, että muutoksen tarpeellisuuden perustelut liittyvät olennaisesti tulevaisuuden palvelujen takaamiseen.

”Jos mitään ei tehdä, me ei pystytä pitämään välttämättä tätä palvelurakennetta, joka Suomessa on tällä hetkellä tai ei ainakaan mahdollistamaan sen kasvua, hoitamaan sitä kasvua. Täytyy pikkuisen hillitä kustannusten kasvua, jotta palvelut pysyisivät ennallaan.” – Haastateltava 5

”Mun mielestä tälle sote-uudistukselle on asetettu ihan hyvät tavoitteet eli kustannusten säästäminen, paremmat integraatio ja palvelut eli nämä raamit tavallaan määrittävät tätä meidän oman hankkeen eteenpäin viemistä ja nämä tietysti meidän tulee pitää mielessä, kun tätä hanketta viedään eteenpäin, että nämä keskeiset valtakunnalliset hankkeet pystyttäisiin toteuttamaan maakunnassa eli nämä eivät olisi millään tavalla ristiriidassa meidän omien näkemysten kanssa.” – Haastateltava 1

Samalla aineiston perusteella kuitenkin huomioidaan, että muutoksen tarpeellisuus on vaikea viedä yksilötasolle. Haastateltavat kokivat, että muutoksen välttämättömyys on jäänyt liian huonolle ilmaisulle. Maakunta- ja sote-uudistuksen hahmottaminen voi olla vaikeaa, ja olennaisen tiedon hankkiminen sekä suodattaminen vaativat kiinnostusta aihepiiriin. Muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen edellyttää halua selvittää aiheita ja kuunnella siihen liittyviä perusteluita. Haastatteluissa tuli ilmi, että yksilö käsittelee muutoksen tarpeellisuutta enemmän omasta kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Tämä vaatii muutoksen valmistelijoilta erityistä huomiota muutosta perusteltaessa. Kun tiedostaa muutoksen perustelut, on kykenevä jalostamaan sitä tietoa muutoksen edetessä.

4.2 Muutokseen suhtautuminen

Haastateltavat näkivät, että muutoksen sisäistäminen on vaihdellut satakuntalaisilla asukkailla ja uudistuksen yhteistyötahoilla. Sisäistäminen on ollut osalle luontaista, ja ymmärrystä muutokselle on löytynyt, mutta osalle satakuntalaisista muutoksen syväluotaava ymmärtäminen vaatii vielä aikaa sekä toimia. Uudistus voi näyttäytyä liian kaukaiselta asialta, ja sitä voi olla vaikea suhteuttaa omaan palvelutarpeeseen. Jos muutos ei näy jokapäiväisessä arjessa, on siihen vaikea luoda mielipiteitä. Sisäistämisen asteeseen vaikuttaa myös se, haluaako ja uskaltaako vielä ajatella muutoksen myötä syntyvää toimintatapaa ja sen vaikutuksia.

”Miksi puhutte minulle Suomen kansantalouden kantokyvystä, kun olennaisempaa minulle on se, että onko erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja kuinka läheltä minä niitä saan, kun minä niitä tarvitsen? Tässä on sen ison tavoitteen edessä

yksilötasolla niin paljon semmoista aivan järkevää ja ymmärrettävissä olevaa kohinaa, että ei sitä isoa tavoitetta aina kohinan läpi näe tai kuule, vaikka sitä yritettäisiinkin sanoa - -” – Haastateltava 2

Maakunta- ja sote-uudistuksesta tiedottamiseen valitut käsitteet ja sanavalinnat vaikuttavat siihen, miten uudistusta pystytään ymmärtämään ja sisäistämään. Uudistuksessa käytetyt termit ja käsitteet ovat sen verran spesifejä, että ne eivät aukene kaikille. Tällöin uudistuksen sisäistäminen vaatii jo sellaista perustietämystä maakunnan ja sosiaali- ja terveyshuollon termistöstä, mitä kaikilla ei ole. Tämä rajoittaa ymmärtäjien määrää ja tiedottamisen lukijakuntaa.

Aineiston perusteella sisäistämiseen voidaan vaikuttaa tiedottamisella, keskustelulla ja konkreettisten asioiden esille tuomisella. Mitä enemmän maakunta- ja sote-uudistuksesta sekä sen perusteluista tiedotetaan, sitä enemmän voidaan vaikuttaa uudistuksen sisäistämiseen. Sisäistämistä edesauttaa myös se, että aihealueesta tehdään mahdollisimman selkeää ja yksinkertaista ymmärtämistä varten. Kun uudistus tuodaan lähelle yksilöä sekä häntä koskevia asioita, syntyy myös nykyistä enemmän tarvetta asian omaksumiselle. Tällöin kehittyä kiinnostusta keskustella uudistuksesta ja saada selville lisää tietoa aiheesta. Haastatteluissa nostettiin esille se, että maakunnassa pitäisi olla yhtenäinen käsitys muutoksen tarpeellisuudesta ja toteuttamisesta. Jos käsitykset ja puhutut näkökulmat vaihtelevat, vaikuttaa se sisäistämiseen horjuvine käsityksineen.

”Tavallinen ihminen, joka ei ole näiden kanssa tekemisissä, ei ole sisäistänyt, mitä tässä on tapahtumassa. Ehkä tavallinen ihminen enemmän ajattelee sitä, että lääkäriin pääsisi nopeammin eikä ollenkaan ajattele, mikä valtava kokonaisuus tässä on muuttumassa.” – Haastateltava 7

”Vaikka kuinka virkamiehet ja poliitikot ovat innostuneita tästä, niin millä ihmeellä tuo jengi saadaan kiinnostumaan. Se on tosi monimutkainen asia ja se herättää itsessään, että ethän voi päästä tässä mihinkään debattiin tai keskusteluun, jos sua ei kiinnosta se asia yhtään.” – Haastateltava 8

Sisäistämisen ohella haastatteluissa nousi esille satakuntalaisten sitoutuminen uudistukseen. Satakunnassa uudistuksesta löytyy monenlaisia mielipiteitä ja täten myös erilaista sitoutumisen astetta. Koska maakunnassa on monenlaisia käsityksiä uudistuksen onnistumisesta, heijastuu se sitoutumisen erilaisiin asteisiin. Muutokseen asennoituminen vaikuttaa siihen, millä tavalla ja kuinka voimakkaasti satakuntalaiset ovat sitoutuneet maakunta- ja sote-uudistukseen. Koska muutoksen toteuttaminen on vielä kesken, kansalaisilla on ollut vaikeuksia kiinnittäytyä muutokseen. Osa

satakuntalaisista on innolla mukana muutoksen valmistelutyössä, kun taas osa vielä odottelee ja tarkkailee tilannetta. Esimiehistä ja yhteistyötahoista löytyy erilaisia suhtautumisia muutokseen, ja tämän myötä sitoutumisen eroavaisuudet tuovat monentyyppistä palautetta.

”Meidän jokaisen täytyy sitoutua siihen muutokseen, mihin päädytään, että nämä organisaatiot lähtevät tähän suuntaan tällaisilla arvoilla ja tavoitteilla ja me sitoudutaan siihen, että okei, me ollaan kerran tämän työnantajan palveluksessa, niin me mennään tähän suuntaan ja jos siihen ei pysty ja näkee asiat eri tavalla, niin sitten on parempi hakeutua muualle eikä roikkua mukana ja pahoittaa sitä ilmaa.” – Haastateltava 7

Aineistosta nousee kuitenkin esille huomio siitä, että jokainen suhtautuu muutokseen eri tavoin ja erilaisista lähtökohdista. Muutokseen asennoitumista helpottaa, mikäli pystytään valmistautumaan muutoksien jatkuvuuteen ja ylipäättään maailmassa tapahtuvaan muutokseen. Tällöin omia asenteitaan ja käyttäytymismallejaan muuttamalla voidaan vaikuttaa muutokseen suhtautumiseen.

Muutokseen suhtautumiseen vaikuttaa myös se, miltä näkökulmalta muutosta katsotaan. Muutosta voidaan arvioida esimerkiksi yksilön, ryhmän, paikkakunnan, koko maakunnan tai valtakunnan aspektista. Haastateltavat näkivät, että muutoksen erilaiset katsantotavat vaikuttavat muutokseen suhtautumiseen ja ne voivat aiheuttaa ristiriitaa. Samallakin henkilöllä voi olla useita erilaisia lähtökohtia uudistuksen arvioimiseksi. Haastatteluissa tuotiin esille kysymys siitä, edustavatko tulevat maakuntavaltuuston päättäjät koko maakuntaa vai omaa kotiseutuaan. Tämä voi heijastua siihen, miten esimerkiksi tulevasta palvelurakenteesta voidaan päättää ja miten pystytään edistämään koko maakunnan tilannetta. Lisäksi suhtautumistapaan vaikuttaa se, missä ympäristössä ja kontekstissa maakunta- ja sote-uudistuksesta keskustellaan. Valtakunnan tasolla käytävä hallitus-oppositio -asetelma on erilainen kuin Satakunnan sisällä, jolloin uudistukseen suhtautuminen voi myös vaihdella käsiteltävän alueen mukaisesti. Satakunnassa tavoitellaan sote-uudistuksen toteuttamista riippumatta siitä, mitä valtakunnan tasolla tapahtuu. Tällöin uudistukseen suhtautuminen erityisesti poliittisella aspektilla vaihtelee kontekstin mukaisesti.

”Sitoutuminen ei ole ollut Satakunnassa ihan 100 %, mutta valtaosassa kunnista ollaan täysin tässä mukana ja ehkä tämmöisiä siis todella, todella vahvoja vastustajia ei ole, mutta kriittistä suhtautumista on joissakin kunnissa. Pikkaisen varmaan eroja on ja mä niinku ymmärrän tietysti sen kunnissa, että siellä on tietynlaisia pelkoja.” – Haastateltava 1

”- - voi olla vaikeaa saada osallistujia johonkin ryhmään, työpajoihin tai valmisteluryhmiin tai saada vastauksia joihinkin kyselyihin esimerkiksi. Näkee, että se ei ole kunnassa ihan ykkösprioriteetti. Jotkut kunnat haluavat odottaa, että lainsäädäntö valmistuu ennen kuin ne tekee mitään ratkaisuja. En tiedä, odottaako ja toivooko, ettei tulisi mitään. Osa on ottanut aktiivisen otteen ja osa peesaajan, tarkkailee tilannetta taustalla.” – Haastateltava 4

Myös satakuntalaisilla kunnilla on eroavaisuuksia muutokseen suhtautumisessaan. Osa kunnista suhtautuu muutokseen kriittisesti ja epäilevästi, kun taas osa kunnista on ottanut muutoksen edistämisessä aktiivisen roolin. Haastateltavien mielestä kuntien suhtautumiseen on vaikuttanut kuntien koon ja sijainnin tuoma asema. Osalla kunnista on ollut pelkoa muutoksen vaikutuksista, kun taas osa kunnista näkee muutoksen helpottavan palvelujen järjestämistä. Erilaiset asenteet ovat heijastuneet muutokseen suhtautumiseen ja valmistelussa aktiivisuuden asteeseen. Vähäinen sitoutuminen on voinut näkyä esimerkiksi pienenä osallistumisaktiivisuutena tai kyselyihin vastaamattomuutena. Toisaalta aineistosta nousee esille se, että suhtautumisesta riippumatta satakuntalaiset kunnat ovat aktiivisesti mukana muutoksen valmistelussa. Vaikka kritiikkiä ja epäileväisyyttä ilmenee, halutaan olla mukana muutoksen valmisteluelimissä. Kuntien erilainen asemoituminen voi olla vaikutusta myös siitä, kuinka syvällisesti siellä on tiedostettu uudistuksen myötä tulevat muutokset. Sisäistämisen puute voi olla keino torjua ajatuksen tasolla uudistuksen myötä ilmeneviä muutoksia.

4.3 Muutosvastarinta osana muutosprosessia

Koska kyseessä on suuri muutos, on se saanut osakseen monenlaista reagointia. Aineiston perusteella muutosvastarintaa on havaittu erilaisin muodoin. Jokaisella organisaatiolla ja henkilöllä on oma lähtökohtansa muutokseen. Se voi ilmetä eri tavoin, ja muutosvastarinnan kautta asioita prosessoidaan. Lisäksi se on keino tuoda ilmi omia näkökulmia ja uusia avauksia. Palvelujen järjestäjien muutosvastarinta voi pohjautua epäselvyyteen omasta tulevaisuuden roolistaan. Selkeän tulevaisuuden kuvan puuttuminen mahdollistaa kriittisen reagoinnin. Kun ei ole tietoa tai asiat muuttuvat, luo se kritiikkiä lietsovaa epävarmuutta. Muutosvastarinnan määrään nähdään vaikuttavan myös se, kuinka paljon muutokseen on pystytty vaikuttamaan. Muutosvastarinta voi heijastaa syvällisempiä tuntemuksia, ja vastarintana näyttäytyvä asia voi olla merkki jostakin muusta syvällisestä tuntemuksesta. Haastatteluissa nähtiin, että muutosvastarinnan käsittelyssä onkin olennaista selvittää sen todellinen syy.

Haastateltavat toivat esille muutosvastarinnan monia erilaisia muotoja, joita on uudistuksen toteuttamisen myötä huomattu Satakunnassa. Muutosvastarinta on koskenut koko uudistusta tai sen tiettyä osia. Muutosvastarinta on ilmentynyt Satakunnassa epäilynä ja epäuskona. On epäilty, toteutuuko koko uudistus ja miten se tulee käytännössä onnistumaan. Se on myös näyttäytynyt muutoksen kyseenalaistamisena ja kriittisyytenä. Haastateltavat kertoivat muutoksen saaneen kriittisiä kommentteja ja muutoksen tarpeellisuuden ja toteuttamisen kyseenalaistamista. Haastateltavat kertoivat myös havainneensa pelkoa ja pelottelua. Pelko on ilmentänyt asiakkaiden, omaisten ja kuntien tuntemuksia palvelujen tulevasta rakenteesta ja sijainnista. Uudistuksen nähdään vievän syrjäseuduilta loputkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka keskittyisivät jatkossa vain suuriin keskuksiin. Lisäksi henkilöt ovat pelänneet omien työpaikkojensa puolesta. Toisaalta haastatteluissa kerrottiin havaitun pelottelua, jossa lietsotaan muita epäilemään maakunta- ja sote-uudistuksen tarpeellisuutta ja onnistumista.

”Digitalisaatio esimerkiksi on sellainen, että kun puhutaan siitä, niin sieltä aina se yksi käsi nousee ylös, joka sanoo, että miten sä luulet, että muistisairas, dementoitunut mummo tai pappi siellä mökissään voi yhtäkkiä ruveta chattailemaan pitkin maailmaa, että eihän se ole mitenkään mahdollista. Otetaan se pieni muistisairaiden osuus, mutta ei ajatella niitä yli 65-vuotiaita, joista lähes 80 % pystyy hyvin toimimaan sähköisten vempeleiden avulla, että otetaan tavallaan se pikkupointti.” – Haastateltava 6

Muutokseen suhtautumisen lähtökohtana voi olla se, että nykytilannetta ei saa muuttaa. Kun ei ole tiedossa tulevia ratkaisuja, on helppoa tyytyä vallitsevaan olotilaan. Esitetty vastustus ei aineiston mukaan ole kuitenkaan ollut erityisen vahvaa koko muutoksen vastustamista, vaan se on keskittynyt ennemmin yksittäisiin asioihin ja näkökulmiin. Muutosvastarinta on näkynyt valmisteluun osallistuvissa organisaatioissa kielteisinä lausuntoina, tiedon panttaamisena ja työntekijöiden valmisteluun osallistumisen estämisenä. Haastatteluissa kerrottiin, että osa organisaatioista antaa valmistelusta pyydettyyn lausuntoon aina kielteisävytteisen vastauksen. Osalta organisaatioista on ollut vaikeuksia saada kaikkea olennaista tietoa ja tarvittavan materiaalin saamisessa on kestänyt. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille, että työnantajien suhtautuminen työntekijöiden osallistumisesta muutoksen valmisteluun on vaihdellut ja paikoin valmisteluun ei ole päästetty osallistumaan.

Haastateltavat kokivat muutoksen olevan helppo tekosyy. Sen piikkiin voidaan laittaa monia asioita, jotka eivät ole muutoksen suoria seurauksia. Aineistossa nähtiin, että tulevat päätökset ja muutoksen valmistelu eivät tule jatkossa helpottumaan, vaan muutoksen konkretisoituminen herättää laajasti erilaisia mielipiteitä ja jopa muutosvastarintaa. Muutosta on haastattelutilanteisiin asti lähinnä

valmisteltu, mutta palvelukartan julkaiseminen tuo uudistusprosessiin käytännön aspektin, joka koskettaa satakuntalaisia uudella tavalla. Lisäksi haastateltavat arvioivat, että muutoksen myötä uudistuneiden palvelujen käyttöönotto herättää jatkossa monenlaisia mielipiteitä.

”Tässä on toistaiseksi tehty vasta taustaselvittelyä eli todellisia päätöksiä ei ole vielä tehty, eli sitten voi alkaa esiintyä ne kriittisemmät puheenvuorot, kun mennään itse todellisiin päätöksiin, tehdään päätöksiä palvelurakenteesta ja missä mikin palvelu on, eli se keskustelu tulee olemaan huomattavasti erilaisempaa. Tämä on ollut vielä helppo vaihe toistaiseksi.” – Haastateltava 1

Aineistosta nousee kuitenkin selkeästi esiin, että muutosvastarintaa tarvitaan muutoksen toteuttamisessa. Haastateltavat kokivat, että kritiikkiä tarvitaan ja sitä saa esittää. Esitetyn kritiikin avulla voidaan saada hyviä ideoita ja palautetta. Näitä voidaan hyödyntää muutosprosessissa. Vastaajien mukaan muutosvastarintaa pitää käyttää voimaannuttavana elementtinä. Saatu palaute täytyy hyödyntää muutoksen toteuttamisessa, ja se on otettava vakavasti. Kritiikki laittaa muutoksen valmistelijat pohtimaan sekä omia tulkintojaan että valittuja linjoja. Sitä kautta se vahvistaa muutoksen toteuttamista. Muutoksen toteuttajan ei pidä ottaa muutoksen kritiikistä itseensä tai kokea sitä henkilökohtaisena. Se pitää ennemmin nähdä hyödynnettävänä ja sparraavana voimavarana. Haastateltavat kokivatkin muutosvastarinnan puuttumattomuuden jopa hälyttävänä merkkinä, sillä näin isossa uudistuksessa muutosvastarinnan syntyminen on erittäin luontaista. Muutosvastarintaa odotetaan, ja se ymmärretään keskeiseksi keinoksi viedä muutosta eteenpäin.

”Semmoista muutosta ei ole, jossa sitä vastarintaa ole. Jos ei yhtään tulisi vastarintaa, niin kyllä sitten epäilisin omaa työtäni, että mitä mä oikeastaan teen. Kyllä sen muutoksen täytyy tuntua. Me tiedetään, että se ei kaikkia missään nimessä tyydytä ja on sellaisia rooleja, että vastustaa. Ilman muuta sitä tarvitaan.” – Haastateltava 6

Henkilöstön reagointi on myös vaihdellut eri ihmisten ja muutoksen eri vaiheiden mukaan. Aineiston perusteella henkilöstössä ei ole ilmennyt koko muutoksen varsinaista vastustusta, vaan se on näkynyt ennemmin kritiikkinä, epäilynä ja pelkona. Osa henkilöstöstä esittää kritiikkiä ja kyseenalaistamista muutokseen liittyen. Kritiikki kohdistuu muutoksen toteuttamisen onnistumiseen sekä valittuihin toimintatapoihin. Osa henkilöstöstä pelkää muutosta ja omaa paikkaansa siellä. Muutoksessa esiin nostetut säästö- ja tehostamistavoitteet voivat heijastua henkilöstön pelkona oman työpaikkansa puolesta. Henkilöstössä ilmenee pelkoa siitä, missä heidän tuleva työpaikkansa on ja miten siellä arki lähtee toimimaan. Tällöin ennemmin valitaan tuttu ja turvallinen kuin muutoksen myötä tuleva

tuntematon vaihtoehto. Osa henkilöstöstä puolestaan haluaa olla muutoksen tekijöitä ja viedä muutosta eteenpäin.

Jaottelu ei kuitenkaan ole yksioikoinen, vaan kaikissa ihmisissä voi ilmetä erilaisia reagointimuotoja muutoksen suhteen riippuen ajasta, paikasta ja tilanteesta. Lisäksi se, miten henkilöstön muutosvastarintaa käsitellään ja ennaltaehkäistään, vaikuttaa henkilöstön muutosvastarinnan määrään ja ilmenemismuotoihin. Henkilöstön suhtautuminen voi vaihdella myös sen mukaan, koskeeko uudistus yksittäistä asiaa vai koko uudistusta. Myös omalla roolilla on vaikutusta siihen, miten asia nähdään.

”Kaikkiin muutoksiin mä näen muutosvastarinnan terveenä siinä mielessä, että ihminen prosessoi niitä asioita ja muutosvastarintaan kuuluu asioiden kyseenalaistaminen ja se vie asioita eteenpäin, koska siinä voi tulla sellaisia näkökulmia, joita ei muuten tulisi esille. En pidä muutosvastarintaa negatiivisena väritteenä, se on yksi osa tätä muutosta. Jos sitä ei tule ollenkaan, niin se on jopa hälyttävää.” – Haastateltava 7

Viestinnällä voidaan vaikuttaa muutosvastarinnan määrään ja ilmenemismuotoihin. Haastatteluissa todettiin, että muutosvastarintaa on pyritty käsittelemään sisäisen ja ulkoisen viestinnän avulla. Viestinnän kautta on pystytty käymään läpi muutoksesta syntyvää kritiikkiä. Haastatteluissa korostettiin, että tiedon määrällä voidaan vaikuttaa kritisoimiseen ryhtymisen tarpeeseen. Kun on olemassa tarpeellinen määrä tietoa ja se on kulkeutunut kaikille toimijoille, ei synny yhtä lailla epätietoisuuteen tai tietämättömyyteen pohjautuvaa vastustusta. Haastatteluissa nähtiin myös keskusteluilla olevan iso merkitys muutosvastarinnan käsittelyssä. Muutokseen liittyvät aihealueet ovat varsinkin henkilöstölle isoja asioita, ja ne voivat olla alitajunnassa pitkäänkin. Tällöin on tärkeää, että niistä asioista päästään keskustelemaan ja esittämään mieltä painavia kysymyksiä. Vaikka kysymyksiin ei ole aina olemassa vastauksia, helpottaa jo itse aiheesta puhuminen. Haastatteluissa nähtiin, että muutoksen valmistelijoiden pitäisi olla työntekijöitä tavatessaan valmiita keskustelemaan muutoksesta paikasta tai tilanteesta riippumatta.

Aineistosta nousee esille, että muutosvastarinnan käsittelyä tehdään myös tilaisuuksien avulla. Erilaisia tilaisuuksia, ryhmätöitä ja koulutuksia on pyritty järjestämään monipuolisesti. Tilaisuuksissa on ollut mahdollista saada aiheesta tietoa, keskustella siitä ja lieventää muutosvastarintaa. Haastatteluissa koettiin, että tapahtumia on järjestetty monipuolisesti eri puolilla Satakuntaa. Lisäksi

muiden järjestämiin erilaisiin tilaisuuksiin on muutoksen valmistelijoiden puolelta pyritty osallistumaan pyydettyä. Tilaisuuksiin osallistumalla ja muita toimijoita osallistamalla ajatellaan olevan muutokseen liittyvää tietoa edistävää vaikutusta. Tapahtumia kiertämällä muutoksesta vastaavat henkilöt tulevat satakuntalaisille tutuiksi ja muutos pystytään yhdistämään henkilöihin.

Vaikka muutosvastarintaa pyritään ennaltaehkäisemään ja lieventämään tiedotuksen ja tilaisuuksien avulla, kaikkea muutosvastarintaa ei voi ennakoida. Muutosvastarintaa voi esiintyä välillä yllättäviltä suunnilta, mihin ei ole voinut täysin ennakolta valmistautua. Aineiston perusteella muutokseen liittyvää kohinaa ei ole tarkoitus piilottaa, vaan muutosvastarintaan on pyritty reagoida vastaamalla esitettyihin kritiikkeihin. Tällöin muutosvastarinnan käsittelyssä tärkeää on se, että siihen ei reagoida väheksymällä tai ylireagoimalla. Haastatteluissa koettiin muutokseen liittyvään kritiikkiin vastaamisen edistävän muutosvastarinnan lieventämistä. Toisaalta aineiston perusteella tulee ilmi, että osan reaktioista pystyy jo aavistamaan etukäteen. Ne ovat voineet liittyä tiettyihin henkilöihin tai tilanteisiin.

4.4 Valtakunnan tason vaikutukset maakunnan muutosvalmisteluun

Maakunta- ja sote-uudistus on maanlaajuinen hanke, jota toteutetaan maakunnissa omalla valmistelutavallaan. Maakuntien välisissä toimintatavoissa ja lähtökohdissa on eroavaisuuksia. Valtakunnan tasolta tulevat ohjeistukset, perustelut ja tavoitteet kuitenkin raamittavat maakuntien tason toimintaa.

Uudistuksen valmisteltua tehtyjen vuosien aikana maakunta- ja sote-uudistus on kokenut monenlaisia muutoksia aikatauluihin, toteuttamistapoihin ja lainsäädännöllisiin puoliin liittyen. Vaikka käänteet ovat tulleet valtakunnan tasolta, ovat ne samalla heijastuneet maakuntien kentälle. Käänteet ovat aiheuttaneet uudelleenohjeistusta, aikataulumuutoksia ja valmistelun muokkaamista Satakunnassa. Kansalliset käänteet ovat heijastuneet Satakuntaan tietämättömyytenä, odottamisena ja asioiden uudelleenvalmisteluna.

”Varmaankin se on ollut ehkä semmoista odottavaa, että ihan semmoista täyttä varmuutta, että näin se tulee menemään, niin ei ehkä päässyt syntymään, niin oli tietty varautuminen.” – Haastateltava 9

Eräs haastateltavista kuvasi maakunta- ja sote-uudistuksen olevan laiva, joka muuttaa aina hieman kurssia. Asiat ovatkin matkan varrella muuttuneet monta kertaa. Haastattelujen mukaan valtakunnan käännteet ovat tuoneet maakunnassa tapahtuvalle uudistustyölle henkistä painetta. Uudistukseen tulleiden muutosten on nähty antavan mahdollisuuden perustella sitä, miksi uudistus ei tule onnistumaan. Silloin ilmenneet käännteet ovat lisänneet painetta maakunnan tasolla tehtävälle valmistelutyölle kriittisten esitysten paineessa. Kansalliselle tasolle asetetaan myös suuria odotuksia, jolloin joidenkin asioiden käännteistä ja puuttumisesta syntyy pettymyksen tunnetta.

”Meillä ei ole vielä lakia, jota vielä ei ole säädetty, että me mennään hetteisellä maaperällä sen suhteen, että lakipaketit ovat vasta tulossa, tuhansien sivujen lakipaketit eduskunnan käsittelyyn ja tässä ennakointia on siinä, että miten nämä lait muuttuvat. - - Se, mitä oli viime kesänä, ei pidä enää tänä päivänä paikkaansa ja syksylläkin oli vielä vähän eri malli.” – Haastateltava 5

” Valtakunnallisen ja alueellisen valmistelun saumakohta on ollut se ongelma ja sitten tämä tietynlainen epämääräisyys, mitä tässä koko ajan on ollut, että me ollaan viety sitä sitten tietysti sen valtakunnallisen päätöksenteon mukaan läpi, mutta siinä on tullut useita muutostilanteita vastaan, että se, mitä on valmistelu, onkin osoittautunut, että se ei sitten toteudukaan, että siinä tulee osallistujille semmoinen olo, että saattaa tulla epäuskoa ja epävarmuutta, kun asiat muuttuu koko ajan. Driven ylläpitäminen on sitten haasteellista tällaisissa olosuhteissa.” – Haastateltava 4

Aineistosta nousee esille, että valtakunnallisten käännteiden nähdään hidastavan Satakunnan tasolla tehtävää valmistelua. Koska valtakunnan tasolta tulevat uudistuksen yleiset periaatteet ja reunaehdot, odotetaan niiden tietojen myös olevan ajan tasalla. Sitten, kun nämä perusasiat muuttuvat, vaikuttaa se uudistuksen toteuttamisen ennakoitavuuteen ja valittuihin toimintatapoihin. Tietämättömyys voi tällöin näkyä epävarmuutena, odottamisena ja hallinnan vaikeutena.

Valmistelussa on myös ilmennyt haasteita valtakunnallisen ja maakunnallisen tason välillä. Aineiston pohjalta ministeriöiden ja muiden valtakunnallisten valmisteluelinten välillä nähdään olevan eroavaisuuksia, mikä näyttäytyy erilaisina ohjeistuksina ja ulostuloina. Tämä on tuonut paikoin epäselvyyttä maakunnan tasolla tehtävään valmisteluun. Ministeriöiden ei nähdä toimivan yhteen hiileen ja yhteisen linjauksen mukaisesti, vaan eri ministeriöiltä ja järjestötahoilta on tullut erilaisia ajatuksia. Mikäli kansallisella tasolla ei ole ollut varmuutta asioista, on niitä asioita kuitenkin pyritty viemään Satakunnassa omatoimisesti eteenpäin. Satakunnassa koetaan, että käännteiden ei ole annettu vaikeuttaa tehtyyn valmistelutyöhön, vaan satakuntalaista valmistelua on viety eteenpäin valtakunnallisesta tasosta huolimatta.

4.5 Organisaatiokulttuurin ja politiikan merkitys muutoksen valmistelussa

Muutoksen valmistelun koetaan olevan kulttuurisidonnaista. Valmisteluun vaikuttavat satakuntalaisten kuntien ja kuntayhtymien erilaiset kulttuurit sekä siihen liittyvät toimintatavat. Lisäksi yhteistyötahoilla ja verkostoilla nähdään olevan erilaisia piirteitä organisaatioidensa tavassa toimia. Organisaatioiden kulttuurien eroavaisuudet näkyvät haastatteluaineiston mukaan siinä, miten maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehdään Satakunnassa. Tällöin uudistuksen valmistelussa on huomioitava satakuntalaisten organisaatioiden eroavaisuudet muun muassa viestintää tehdessä.

Organisaatioiden välisiä kulttuurieroja on myös huomattu maakunta- ja sote-uudistuksen satakuntalaisessa valmistelussa. Haastatteluaineiston mukaan kyseisillä uudistuksilla on erilaiset kulttuurit. Maakunta- ja sote-uudistuksen lähtökohdat ovat erilaiset esimerkiksi palvelutehtävien kautta, ja näiden uudistusten valmistelua on tehty alkuvaiheessa toisistaan erillään.

”Haaste on se, että kun on maakunta- ja sote-uudistus yhdistetty, niin ne ovat kaksi ihan erilaista kulttuuria, maailmaa.” – Haastateltava 6

Kulttuurien väliset erot ovat luoneet haasteita uudistuksen valmisteluun. Kulttuurisidonnaisuus on täytynyt ottaa eri asioissa huomioon. Yhteisen sävelen löytäminen vaatiikin erityistä huomiota. Uusien toimintatapojen alkaessa organisaatiot tuovat mukanaan aikaisemmin käytössä olleet kulttuurit ja tavat. Haastatteluissa nousee kuitenkin esille se, että eri organisaatioiden välisten kulttuurierojen ei saa antaa liikaa vaikuttaa toimintojen yhdistyessä. Tärkeää olisi löytää yhteinen linja, joka pohjautuu koko maakuntaa käsittävään yhteiseen toimintamalliin. Uudistuksessa syntyneen uudenlaisen toimintatavan myötä organisaatioille pitäisi kehittyä sille ominainen kulttuuri.

”Siitä on tullut vähän ikiliikkuja, ja sen takia tässä ei ole pelissä hallituksen uskottavuus, vaan tässä on koko poliittisen koneiston uskottavuus. Tämä on nyt 4. hallitus, joka pyörittää sotea. Jos tämä ei nyt mene maaliin, niin turha tätä on sitten enää vehdata hallitusohjelmasta toiseen. Täytyy myös olla kyvykyys tehdä.” – Haastateltava 8

” - - jos nyt ei päästä maaliin, niin se rupeaa olemaan katastrofi myös poliittisen päätöksenteon näkökulmasta.” – Haastateltava 6

Kulttuurin ohella myös politiikka vaikuttaa maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen. Poliittisuus näkyy kansallisella ja paikallisella tasolla. Uudistuksen tahtotila pohjautuu poliittiseen päätöksentekoon ja sieltä tullessiin raamituksiin. Uudistukseen ja sen valmisteluun on liittynyt myös poliittisia paineita, jotka ovat heijastuksia uudistuksen toteutumisen vaatimuksista. Uudistuksen toteutumisen koetaan olevan poliittisen koneiston uskottavuuden mittari, mikä lisää entisestään paineita poliittisille toimijoille.

”Se on vain pieni ydinporukka, kun poliitikkoja on mukana ja se riippuu niin ihmisen omista kyvyistä ja taidoista, että viekö se viestiä sinne eteenpäin kunnan muille poliitikoille vai pitääkö se omana hyvänä siellä ja se on tällä hetkellä semmoinen hankala paikka.” – Haastateltava 6

”Olisi vähän toivottu toisentyyppejä organisointitapoja, enemmän roolia vaikkapa yksittäisille poliitikoille. Toisaalta on tässä valtakunnalliset ohjeet ja kehykset ja niitä on pakko noudattaa. Ei ihan voi tehdä vapaasti näitä asioita.” – Haastateltava 5

Haastatteluissa tuotiin myös esille poliittisten päättäjien roolien epäselvyydet. Muutoksen valmistelussa ei ole selkiytynyt kirkkaana, mikä on yksittäisten poliittisten päättäjien rooli. Aikaisemmin poliitikot olivat enemmän mukana uudistuksien valmistelussa esimerkiksi ohjaavien ryhmien kautta, mutta ryhmien koon pienentämisen myötä osallistuminen on kaventunut. Osa haastateltavista koki, että poliittista mukanaoloa ja ohjausvaltavaa olisikin lisättävä ja vahvistettava haastattelujen aikaiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta osa näki, että ryhmien koon kaventaminen on ollut keino lisätä toiminnan tehokkuutta. Epäselvyyttä aiheuttaa myös se, millä tavalla ja kuinka paljon poliittiset päättäjät vievät asioita eteenpäin omiin kotikuntiinsa. Tämän määrä ja tapa voivat olla sidoksissa yksittäiseen persoonaan, jolloin viestin viemisessä voi ilmetä eroavaisuuksia. Tämä heijastuu kuntatasolle tulevaan tietoon. Toisaalta haastatteluissa nähtiin hyvänä asiana se, että Satakunnassa on olemassa yksi yhteinen uudistus, johon eri poliittiset ryhmät ovat sitoutuneet.

5. MUUTOKSEN VALMISTELU JA MUUTOSJOHTAMINEN

Tässä luvussa käsitellään muutoksen valmistelua ja muutosjohtamista maakunta- ja sote-uudistuksen satakuntalaisessa kontekstissa. Luvussa analysoidaan muutoksen valmistelun toteuttamista ja muutosjohtamista eri osa-alueiden mukaisesti. Lisäksi aihetta peilataan suhteessa onnistuneeseen muutosprosessiin sekä hyvän ja huonon muutosjohtamisen ominaisuuksiin.

5.1 Muutosprosessin valmistelun käytännön toteuttaminen

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua on toteutettu Satakunnassa useamman vuoden ajan. Valmistelua varten on palkattu työntekijöitä, joiden työpisteet sijaitsevat Porissa. Toimistoja on Porissa kaksi, ja työntekijät ovat jakaantuneet toimipisteisiin tehtäväkuvien perusteella. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua toteutettiin ensin erillisinä projekteina, mutta muutosprosessin aikana ne ovat yhdentyneet. Satakunnassa on myös käynnissä maakunnallisia hankkeita, joiden painopisteitä ovat lasten, nuorten ja perheiden palvelut, kuntoutuksen monialainen kehittäminen tai terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Osa hankkeista on valtakunnallisia, jolloin Satakunta on niissä mukana osatoteuttajana.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on kokenut ajan myötä haasteita. Haastatteluja tehtäessä ei ollut vielä varmuutta, hyväksytäänkö eduskunnassa maakunta- ja sote-uudistuksen mahdollistava lainsäädäntö. Maakunnissa onkin tehty uudistuksien muutosprosessia ilman tietoa lainsäädännön varmistumisesta. Ilman lain luomaa pohjaa valmistelu on ollut osittain heikoilla maaperällä. Haastateltavat näkivät, että tämä on vaikuttanut uudistuksen valmisteluun. Asioita on ensin suunniteltu, jonka jälkeen on tullut ilmoitus, että asiat tehdäänkin eri tavalla. Osan haastateltavien mielestä tämä on syönyt motivaatiota ja voimavaroja valmistella kyseisiä uudistuksia. Aikataululliset ja sisällölliset muutokset ovat luoneet epävarmuutta muutosprosessin taustalle uudistuksen onnistumisesta sekä prosessin läpiviemisestä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen luonnetta on aineistossa kuvattu monenlaisin termein, ja kaiken kaikkiaan uudistukset nähdään erittäin laaja-alaisiksi historiallisellakin mittakaavalla. Aineistosta nousee esiin, että muutosprosessin luonne näyttäytyy ennen kaikkea poukkoilevana ja häilyvänä. Uudistuksen toteuttamiseen tulleet erilaiset vaiheet ja käänneet ovat vaikuttaneet muutoksen hahmottamiseen. Uudistuksen toteuttamisen varrella tulleet käänneet ja muutokset ovat vankistaneet

muutoksen kuvausta sekavana ja tempoilevana. Alati muuttuvana kokonaisuutena muutosprosessista on muokkaantunut hyvin haasteellinen hanke, joka on saanut epäuskoa ympärilleen. Ilman lainsäädännöllistä pohjaa tehty muutosprosessi on lisännyt uudistuksien valmistelutyöhön Satakunnassa epävarmuutta ja epäselvyyttä sekä käännteille mahdollisen ilmapiirin.

Uudistuksien valmistelussa on näkynyt tietoon liittyvät haasteet. Uudistuksiin liittyvän tiedon määrä on niin valtava, että yksittäisen henkilön on vaikea sitä kaikkea käsitellä ja sisäistää. Lisäksi kyseiset tiedot päivittyvät koko ajan, ja aikataululliset rajoitteet eivät mahdollista kaikkeen materiaaliin perehtymistä. Haastateltavat kokivat, että tällöin kaikkia asioita ei pystytä muutosprosessissa ottamaan huomioon. Lisäksi haastatteluissa koettiin, että maakuntauudistus ja sote-uudistus ovat Satakunnassa valmistelee asioita päällekkäin. Valmistelua on tehty niin monella eri taholla, jonka myötä asioita on paikoin valmisteltu toisista tietämättä. Kun jokaisesta asiasta ei ole olemassa kaikkea tarvittavaa tietoa, on valmistelua tehty epäloogisessa järjestyksessä.

Haastateltavien mielestä Satakuntaan kaivattaisiin lisää yhteistyötä ja dialogia maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen valmisteluiden välille. Muutosprosessin valmistelijat eivät tunne kaikkien muiden työntekijöiden arkipäivän sisältöä. Tämä aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja väärinymmärryksiä. Maakunta- ja sote-uudistuksen välillä koetaankin olevan Satakunnassa erilainen kulttuuri, mikä aiheuttaa haasteita muutosprosessin toteuttamiseksi. Uudistuksia on toteutettu Satakunnassa aluksi erillään, ja niiden lähtökohdat uudistuksen valmistelulle ovat erilaiset. Uudistusten yhdistyessä alkuvaiheessa ilmeni kitkaa ja haasteita.

”Vasta sitten jossain vaiheessa, kun maku- ja sote-asiat yhdistyivät, niin viime syksystä lähtien, ne pikkaisen alkoivat löytämään semmoista yhdessä tekemistä, mutta siihen asti maakuntavalmistelu ja sote-valmistelu menivät ihan omilla raiteillaan.” – Haastateltava 9

Aineiston pohjalta valmistelussa olisi kuitenkin löydettävissä lisää yhteistyön mahdollisuuksia. Haastatteluissa toivottiin, että valmistelijat osallistuisivat enemmän muiden valmistelijoiden järjestämiin tapahtumiin. Valmistelun sisälle kaivataankin aikaisempaa enemmän vuorovaikutteista keskustelua. Jos uudistuksien välillä olevaa keskustelua lisättäisiin, olisi silloin aineiston mukaan mahdollista kehittää yhteistä toimintatapaa ja esiintymisten ilmaisuja. Maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen pitäisikin puhua yhtenäistä kieltä sekä samoilla kärjillä Satakunnassa, jolloin valittu sanoma vahvistuisi ja ei pääsisi syntymään erilaisista käsityksistä muodostuvaa epäselvyyttä.

Yhteistyön lisäämisellä ja valmistelijoiden välisellä dialogisuudella pystyttäisiin lisäämään yhteishenkeä, osaamisen hyödyntämistä sekä ajankäytön resursseja.

Vuorovaikutteista dialogia toivottiin myös samankin uudistuksen sisälle. Haastatteluissa nousi esiin kokemus siitä, että valmistelua tekevien työntekijöiden välillä ei koeta olevan tarpeeksi hyvät keskusteluyhteydet. Kun keskusteluyhteydet ovat heikot, näyttäytyy se luottamuksen puutteena. Tarvetta nähdään olevan nykyistä enemmän vuorovaikutukselliselle kommunikaatiolle, ja dialogisuuden koetaankin olevan avain muutoksen valmistelun kehittämiseksi. Läpinäkyvyydellä ja yhdessä tekemisellä voidaan aineiston mukaan motivoida osallistujia ja vähentää epätietoisuutta. Lisäksi vuorovaikutuksellisella yhteistyöllä voidaan vahvistaa tekemistä, tukea toisia ja luoda keskinäistä luottamusta.

Maakunta- ja sote-uudistusta on valmisteltu Satakunnassa useamman vuoden ajan. Haastattelujen tekoaikaan koettiin, että olisi aika siirtyä muutosprosessissa suunnittelusta kohti konkreettisia päätöksiä. Haastateltavat näkivät, että muutosprosessin valmistelussa tarvittaisiin päätöksentekokoneistoon terävyyttä ja lisää konkreettisia päätöksiä. Valmistelua koettiin hidastavan se, että ei ole olemassa koneistoa, joka tekisi kaikki päätökset. Haastateltavat ajattelivat, että on tehty paljon hienoja suunnitelmia, mutta niitä olisi jo aika viedä päätöksentekoon asti. Haastatteluiden tekoaikaan alkuvuodesta 2018 ihmisten koettiin olevan hyvin odottavalla kannalla. Odotetaan, mitä valmistelussa tapahtuu seuraavaksi ja se synnyttää turhautumista.

”Pystyttäisiin konkreettisempaa miettimään. Tarvittaisiin tiettyjä päätöksiä ja rohkeita avauksia, että voisiko se olla näin ja sen jälkeen keskustelua, että onko se näin vai näin. Me ollaan vähän liian odottavalla kannalla.” – Haastateltava 7

Haastatteluissa tuotiin esille, että Satakuntaan kaivataan lisää keskustelua muutoksesta. Konkreettisia ehdotuksia ajateltiin tarvittavan nykyistä määrää enemmän. Avauksia uudistuksen seuraavista vaiheista ja esimerkiksi palvelukartasta olisi voinut aineiston mukaan tuoda jo aikaisemmin esille. Ehdotuksien koettiin ennen kaikkea toimivan syötteinä kaivatulle keskustelulle, jota tarvitaan päätöksenteon pohjaksi. Konkretiaan pohjautuvat rohkeat avaukset toimisivat herätteinä ja kaivatun keskustelun avauksina.

”Tiiviimmällä johtoryhmä- tai ydinryhmätyöskentelyllä. Semmoinen, joka olisi

nykyistä hiukan laajempi, ei vaan muutaman henkilön, vaan semmoinen, että siinä on kuitenkin riittävä edustuksellisuus näistä merkittävistä osa-alueista, mutta joka kuitenkin muodostaa toimivan ryhmän.” – Haastateltava 9

Aineistosta nousi esiin muutosprosessin valmisteluun osallistuvan tekijämäärän rajaamiseen liittyvät haasteet. Muutoksen ohjaamista tekevä osallistujamäärä on aikaisemmin ollut laajempi, ja sitä on matkan varrella kavennettu. Haastatteluissa tuotiin ilmi, että ohjaamiseen osallistuvaa henkilömäärää voisi kuitenkin kasvattaa nykyisestä määrästä. Lisäksi osa haastateltavista koki, että muutosjohtamista tekevä ydinporukka on liian pieni. Ydinporukan toivottiin olevan nykyistä mallia laajempi ja edustavampi. Tämä voisi edistää tiedonkulkua organisaatioiden välillä. Tärkeänä on myös koettu, että valmistelijoita ei ole hajautettu eri puolille Satakuntaa. Kiitosta on saatu siitä, että valmistelutoimistot sijaitsevat samassa kaupungissa. Toisaalta voisi kuitenkin miettiä, voisiko kaikki valmistelijat olla samassa toimipisteessä. Kahteen eri toimistoon jakautuminen on vaikeuttanut tiedon kulkua ja mahdollistanut uudistuksien erillisyyden tunnetta.

Muutosjohtaminen ja muutoksen valmistelu eroavat Satakunnan eri kunnissa. Kunnan koko ja sijainti vaikuttavat muutoksen toteuttamisen lähtökohtiin. Tätä voidaan kuvata satakuntalaisten kuntien palvelujen järjestämisen tämänhetkisenä tilanteena. Kuitenkaan kunnan koko ja sijainti eivät leimaa koko muutokseen valmistautumista, vaan myös kuntien asenne ja aktiivisuus vaikuttavat paljon muutosjohtamiseen ja muutoksen valmisteluun. Osa kunnista on lähtenyt aktiivisesti viemään asioita eteenpäin. Aineiston perusteella siellä on yhteistä tahtotilaa ja yli hallintokuntien välistä yhteistyötä. Toisaalta osa kunnista tekee paljon asioita muutoksen eteen, mutta siellä ei ole vielä löydetty hallintokunnat ylittävää yhteistä säveltä. Vaihtoehtoisesti osa satakuntalaisista kunnista vielä odottelee tai miettii omaa rooliaan.

Aineistossa ilmenee useita kehittämis ehdotuksia maakunta- ja sote-uudistuksen muutosprosessiin. Haastatteluiden mukaan valmistelussa voidaan hyödyntää aikaisempaa enemmän ulkopuolisia asiantuntijoita. Lisäksi haastateltavat kokivat, että muutoksen valmistelussa voidaan lisätä yhteistyötä muiden maakuntien kanssa ja hyödyntää niissä olevia käytänteitä. Haastattelujen mukaan Satakunnan täytyisi vielä tarkentaa tavoitteensa isoa kuvaa. Kaikki eivät aina tiedä, mihin suuntaan ollaan seuraavaksi menossa. Tarkentuman visio vaikeuttaa valmistelun toteuttamista. Osa haastateltavista näki, että muutoksen toteuttaminen pitäisi pilkkoa osiin ja sitä kautta lähteä viemään muutoksen toteuttamista eteenpäin. Koska maakunta- ja sote-uudistus on jo itsessään laaja-alainen, on pienempien osasten kautta helpompi hallita kokonaisen muutoksen toteuttamista. Kun muutoksen

pilkottuja osasia on viety eteenpäin, voidaan niitä lopulta taas koota yhteen ja mahdollistaa niiden yhdistyminen.

Valmistelussa nähtiin olevan myös paljon onnistumisia. Positiivista palautetta on saatu sekä Satakunnan sisältä että ulkopuolelta. Satakunnassa valmistelun koetaan etenevän nopeasti. Vaikka Satakunta oli viimeisiä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aloittaneita maakuntia, on vauhti ollut siihen nähden ripeää. Aineistosta nousi myös selkeästi esille se, että maakunnassa pyritään tekemään yhtenäistä Satakunnan omaa toimintatapaa. Tavoitteena on tehdä uudistuksista Satakunnan oma malli. Sen nähtiin tuoneen satakuntalaisia yhteen tavalla, jossa keskinäisiltä erimielisyyksiltä on suuremmissa määrin vältytty.

Valmistelun on koettu olevan laajapohjaista, ja sen on nähty osallistavan satakuntalaisia hyvin muutokseen. Valmisteluprosessiin on osallistunut erittäin laaja porukka, ja aiheen on huomattu kiinnostavan satakuntalaisia aiheen parissa toimivia. Haastateltavat näkivät, että verkostojen kanssa on tehty paljon yhteistyötä, ja se on ollut välttämätöntä muutoksen valmistelulle. Hyvänä ratkaisuna on haastatteluissa nähty myös se, että uudet toimintatavat vakiinnutetaan vaiheittain. Se mahdollistaa epäkohtien korjaamisen ja jatkuvan kehittämisen myös palvelujen käyttöönoton jälkeen.

5.2 Muutosjohtaminen muutosprosessin ohjaamisen välineenä

Muutoksen haasteisiin pyritään vastaamaan muutoksen johtamisella. Muutosta ei tehdä yksin, vaan siinä korostuu tiimityön merkitys. Muutosjohtaminen koostuu useasta eri osa-alueesta, joita ovat muun muassa prosessit, henkilöstö, verkostot ja viestintä. Muutosta johdetaan monella eri tasolla, ja tehtävänä on ennen kaikkea hallita kokonaisuutta. Muutosjohtaminen nähdään valmentavana toimintana. Kaiken kaikkiaan muutosjohtamisen tehtävänä on pitää langat hallinnassa ja vastata koko prosessin haltuun ottamisesta.

”Muutosjohtajalla ja muutostyötä tekevillä täytyy olla visio, tavoite tulevaisuudessa aika pitkällä, pitää se mielessä ja tsempata sitä porukkaa siihen suuntaan. Innostaa, käydä sitä keskustelua. Ilman vuorovaikutusta ei saada ihmisiä sitoutumaan siihen visioon ja tavoitteeseen ja se vaatii enemmän panostusta kuin tänä päivänä Satakunnassa siihen on laitettu.” – Haastateltava 9

Muutoksen johtaminen lähtee nykytilanteen tunnistamisesta, jonka jälkeen voidaan hahmotella tavoitetilaa. Muutoksen johtajalla pitää olla selkeä visio, jota kohti muutosta viedä. Visiota pitää jalkauttaa siten, että kaikilla muutokseen osallistuvilla on kirkas tavoite. Tällöin pystytään hyvin perustelemaan, miksi ja miten muutos toteutetaan. Hyvässä johtamisessa on hahmotettu niin tämänhetkinen tilanne kuin tavoitetila. Lisäksi hyvä muutosjohtaminen on muutoksen kokonaishallinnan väline, jolla muutosta viedään määrätietoisesti eteenpäin. Hyvässä muutosjohtamisessa haetaan vaihtoehtoisia toimintatapoja ja otetaan eri näkökulmia huomioon.

Hyvän muutosjohtamisen nähdään aineiston pohjalta olevan avointa, tiedottavaa ja mukaan ottavaa. Viestinnän rooli korostuu hyvässä muutosjohtamisessa vuorovaikutuksellisuuden ja kysymyksiin vastauksia saamisen kautta. Tällöin viestinnällä kerrotaan, mitä on tapahtumassa ja myös kerrotaan, mikäli sillä hetkellä asioita ei tapahdu. Hyvän muutosjohtamisen kautta ihmiset tietävät, mitä on muutoksessa tapahtumassa ja he saavat esittämiinsä kysymyksiin vastaukset. Hyvän muutosjohtamisen ominaisuuksiin kuuluu aineiston perusteella myös molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri. Jokaisella on uskallusta ja luottoa sanoa omat ajatuksensa sekä ehdotuksensa. Lisäksi hyvä muutosjohtaminen synnyttää luottamuksen tunteen, jonka pohjalta voidaan olla asioista jopa eri mieltä kuin muut.

Vastavuoroisesti huono muutosjohtaminen nähdään aineistossa hyvän muutosjohtamisen vastakohtana. Huonossa muutosjohtamisessa ei toteudu viestinnän, avoimuuden, osallisuuden ja luottamuksen toimintatavat. Tällöin muutosprosessin läpivieminen hankaloituu, eikä siinä pystytä pitäytymään alkuperäisessä suunnitelmassa. Huono muutosjohtaminen nähdään myös autoritaarisena, ylhäältä alaspäin -tapahtuvana käskyttämisenä, vallan liian kapeana jakautumisena ja jopa vallan väärinkäyttönä. Lisäksi tällaisissa tilanteissa voidaan olettaa asioita liikaa. Henkilöstön osallistaminen, tiedottaminen ja kuunteleminen voivat jäädä epäonnistuneessa muutosjohtamisessa taka-alalle. Tällöin asioista ei kerrota, eikä niitä pystytä konkretisoimaan. Huono muutosjohtaminen voi johtaa jopa muutosprosessin teiden eroamiseen.

Muutoksen johtaminen nähdään erittäin haasteelliseksi ja jatkuvasti käynnissä olevaksi toiminnaksi. Muutokset ovat monivaiheisia ja koostuvat useista eri osasista, mikä vielä lisää muutoksen johtamisen haasteellisuutta. Haastatteluissa muutoksen johtamisen koetaan olevan Satakunnassa pirstaleista, mikä johtuu valmistelun hajanaisuudesta ja tiedon puutteesta. Muutoksen johtamiseen kaivattaisiin lisää niin vastavuoroisuutta, yhdessä puhumista kuin ajatusten vaihtoa. Dialogisuus

mahdollistaisi haastateltavien mielestä muutosprosessin valmistelun terävyyden ja osallisuuden parantamisen.

Aineistosta nousee esille, että muutoksen vetäjältä edellytetään innostamista, tsemppaamista ja laaja-alaista viestintää. Keskustelun merkitys nousee esille, ja se nähdään väylänä muutoksen toteuttamiseksi vuorovaikutuksen ja motivoinnin avulla. Muutosjohtaminen perustuu dialogisuuteen ja vastavuoroiseen kanssakäymiseen. Muutoksen toteuttamisessa on oltava luottamukseen perustuva ilmapiiri, jossa jokainen uskaltaa sanoa mielipiteensä ja jopa olla eri mieltä. Lisäksi muutoksen johtamista koettiin olevan mahdollista kehittää palautteen avulla. Valmisteluun tulevan organisaation sisäisenkin palautteen nähtiin keskittyvän liikaa epäonnistumiseen ja kritiikkiin. Muutoksen johtamisesta tarvittaisiin palautetta myös niistä tilanteista, kun on onnistuttu hyvin. Aineiston pohjalta voidaan todeta, että muutosjohtamista pitäisi kehittää enemmän henkistä tukea antavaan suuntaan. Haastateltavien mielestä muutosjohtamisen pitäisi olla innostavaa, kannustavaa ja luottamusta herättävää. Tällä hetkellä osan haastateltavien mielestä valmistelussa ilmapiiri on varautunut, ja sisällöllistä kehittämistä ei pystytä tarpeeksi edistämään.

Johtamisessa on myös ilmennyt vaikeuksia pitää vauhtia yllä. Muutoksen johtamisessa pitäisi pystyä ylläpitämään muutoksen etenemistä ja vauhtia. Samaan aikaan muutosprosessi sisältää odottamisen tunnetta ja tempoon liittyvää riippuvuutta muihin tahoihin. Kaikki muutostilanteet eivät kuitenkaan näy edes kentälle asti. Muutosprosessia ja sen jalkauttamista hidastaa myös se, että maakunta- ja sote-uudistus ei ole ainoa alueella samaan aikaan tapahtuva muutos. Yhteistyötahot ovatkin paikoin kokeneet, että useampi samaan aikaan tapahtuva iso uudistus vaatii jaksottamista eikä kaikkea pystytä toteuttamaan samanaikaisesti.

Muutosjohtaja onkin keskeinen tekijä osallisuuden edistämisessä. Muutosjohtamisella aktivoidaan ihmisiä osallistumaan muutosprosessin toteuttamiseen ja mahdollistetaan laaja-alainen osallistuminen muutoksen eri vaiheisiin. Siinä myös tunnistetaan erilaiset toimijat ja monimuotoisesti erityyppiset keinot saada toimijoita mukaan muutoksen toteuttamiseen. Lisäksi osallisuuden kautta voidaan saada lisäarvoa muutosprosessiin.

Lisäksi muutoksen johtajalta vaadittaviin ominaisuuksiin lukeutuu reagointikyky. On oltava kyky reagoida jatkuvasti tuleviin erilaisiin tilanteisiin ja taito tulkita, mikä suhtautumistapa sopii parhaiten

mihinkin tilanteeseen. Muutokseen suhtaudutaan paljon tunteella, jolloin muutoksen johtajalta edellytetään faktojen korostamista ja järjellä johtamista. Tällöin on pystyttävä myös hallitsemaan muutoksesta esille tulevaa vastarintaa.

5.3 Verkostot järjestelmällisen osallistamisen muotona

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa on Satakunnassa ollut mukana runsaasti työryhmiä, suurimmillaan noin 30 kappaletta. Työryhmät ja erilaiset verkostot ovat nähty keinoksi osallistaa ja sitouttaa satakuntalaisia muutoksen valmisteluun. Verkostot koetaankin muutoksen valmistelijoiden ja yhteistyötahojen yhdyspintana, jonka kautta on mahdollista olla mukana muutoksen tekemisessä. Verkostot ovat saaneet osakseen paljon kiitosta. Osallistujien on koettu olevan innokkaita ja halukkaita osallistumaan verkostotoimintaan. Verkostojen hyödyntäminen muutoksen toteuttamisessa on nähty aineiston pohjalta erittäin osallistavaksi tavaksi ja välttämättömäksi osaksi laaja-alaisen muutoksen valmistelussa.

”Verkostot ovat niin älyttömän erilaisia. Jotkut toimivat hyvinkin tiiviisti ja tapaavat viikoittain, päivittäin. Jotkut toimivat vähemmän aktiivisesti. On niissä eroa. Mun mielestä tässä on hyvin kaikki ollut mukana.” – Haastateltava 3

”Jos meillä ei ole näitä yhteistyökumppaneita ja heidän verkostojaan ja sitä kautta mahdollisuutta saada viestiä myös verkostojen kautta eteenpäin ilman, että ollaan aina itse siellä puhujina, niin meidän osaamisemme, aikamme ei riittäisi sen viestimisen kertomiseen.” – Haastateltava 2

Verkostoilla on mahdollista hoitaa yhteistyötahojen ja valmistelijoiden välistä tiedotusta. Verkostojen kautta hoituvan tiedottamisen tarkoituksena on olla kaksisuuntaista ja dialogista. Niissä eri ihmiset voivat saada äänensä kuuluviin ja antaa palautetta. Muutoksen valmistelun näkökulmasta verkostot toimivat myös väylänä välittää tietoa muillekin kuin työryhmien jäsenille, mutta sen käytännön toteutuminen on kuitenkin vaihdellut. Uudistuksen toteuttamisen muutokset ovat heijastuneet verkostojen toimintaan, mikä on koettu haasteelliseksi. Verkostot ovat saaneet käännteiden myötä ristiriitaisia ohjeistuksia, ja heillä ei aina ole ollut ajantasaisinta tietoa. Tällöin verkostoissa on täytynyt kerrata senhetkisiä tietoja ryhmän jäsenille, ja verkostojen ajankäytön panosta on kulunut siihen, että jokaisella jäsenellä on samat ja ajantasaiset tiedot.

”Sitten meillä on erilaisia valmisteluryhmiä kolmisenkymmentä ja niissä on satoja ihmisiä, että mun mielestä on hienoa huomata se, että ihmiset ovat halunneet mukaan tähän valmisteluun ja tähän muutosorganisaation. Ehkä intoa on ollut enemmän kuin mitä käytännössä pystytään hyödyntämään näissä valmisteluryhmissä.” – Haastateltava 1

Aikataulutuksen tuomat haasteet ovat vaikeuttaneet verkostojen toimintaa. Verkostot eivät ole toimintamuotona nopeita tai tehokkaita. Ne ovat rakenteeltaan hidastempoisia ja laaja-alaisuudessaan vaativat toimiakseen aikaa. Ryhmien monet jäsenet osallistuvat verkostotoimintaan oman työnsä ohessa. Asioihin perehtyminen ja aktiivinen osallistuminen vaatisivat aikaa, jota ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeeksi verkostojen edellyttämällä tavalla. Aktiivisuuden aste on jäsenten välillä vaihdellut, ja tämä on heijastunut verkostotyöstä aiheutuvaan työmäärään. Isoissa ryhmissä jäsenten aktiivisuuden ja passiivisuuden aste on pystynyt vaihtelevaan paljon, ja tämän myötä työt ovat voineet kasautua vain tietyille osa porukasta. Lisäksi verkostot ovat osallistujiltaan hyvin monipuolisia, mikä voi näkyä totuttujen toimintatapojen ja kulttuurien eroavaisuuksina.

”Tämä on kuitenkin tällaista talkootyötä, että oman työnsä ohella tässä ollaan tätä valmistelutehtäviä tekemässä näiden työryhmien osalta. Tämä on ollut hieno havaita tässä hankkeessa, että sitä intoa ja jaksamista on ollut ihmisillä osallistua tähän ja ollaan rakentamassa omaa Satakunnan mallia, mikä se sitten lopullisesti tulee olemaankaan.” – Haastateltava 1

Verkostot ymmärretään aineiston pohjalta erittäin merkityksellisiksi, mutta niiden merkitys pitäisi pystyä näyttämään toteen myös käytännössä. Annettu palaute tarvitsisi käsittelyä varten systemaattisen prosessoinnin, jolloin kaikkea osaamista pystyttäisiin mahdollisimman hyvin hyödyntämään. Lisäksi aineiston pohjalta verkostoille voitaisiin antaa nykyistä enemmänkin valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Tällä tavalla verkostojen merkityksellisyyttä pystyttäisiin käytännössä todentamaan. Aineistosta nousee esille, että verkostoissa nähdään olevan paljon osaamista, mutta sitä ei ole vielä täysin valjastettu käyttöön. Verkostot ovatkin voimavara, jota kannattaa hyödyntää puutteiden tunnistamisessa ja ongelmanratkaisussa.

Verkostojen johtamisessa on käytettävä omanlaisiaan johtamiskeinoja. Tiedon merkitys on tämäntyypisessä johtamisessa korostunutta, jolloin johtamisen on perustuttava avoimeen tiedonkulkuun ja viestinnän saavutettavuuteen. Informaation kautta toteutettavaa verkostajohtamista tukevat myös verkostoille tarkoitetut tapahtumat ja kokoontumiset. Verkostotoiminnan ohjauksessa on huomioitava verkostojen selkeät roolit, tavoitteet ja aikataulut, mikä helpottaa sekä verkostojen

toimintaa että niiden johtamista. Verkostoja voi olla vaikea käskyttää, vaan toiminnan koordinointi ja eteenpäin vieminen on toteutettava osallisuuden ja motivoinnin keinoin. Verkostoihin osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, jolloin verkostojen vetämisessä on pystyttävä osoittamaan niihin osallistumisen kannattavuus ja merkitys.

”Verkostojohtaminen on kapellimestarin homma. Ethän sä voi verkostoa käskeä. Se on aivan selvä, että jos sä lähdet verkostoille sanomaan, että tehdään juuri näin ja näin, niin verkosto ei yleensä tottele. Kyllähän verkostojohtaminen on informaatioviestintää, osittain maanittelua ja semmoista yhdessä tekemistä. Verkostojohtamisessa se osallisuus kulkee käsi kädessä ja sen takia on täytynyt organisoida tällä tavalla valmisteluryhmiin ja siten kytkeä paljon ihmisiä siihen mukaan.” – Haastateltava 5

5.4 Viestintä muutoksen mahdollistamisen keinona

Aineistossa viestintä nähdään erittäin keskeiseksi osaksi muutosjohtamista ja muutosprosessin toteuttamista. Viestinnän kautta voidaan lisätä tietoisuutta toiminnasta, vaikuttaa muutokseen suhtautumiseen ja vakiinnuttaa valittuja toimintatapoja. Tiedotuksen tehtävänä on varmistaa, että kaikilla toimijoilla on ajantasainen tieto ja tätä kautta ei synny tarpeettomia ennakkoluuloja. Onnistuessaan viestintä vakiinnuttaa valitut toimintatavat osaksi satakuntalaista toimintajärjestelmää.

Aineiston pohjalta viestintää on toteutettu monenlaisin tavoin ja eri kanavilla Satakunnassa. Muutoksen infoa on välitetty järjestämällä tilaisuuksia ja osallistumalla muiden järjestämiin tilaisuuksiin. Uudistuksen prosessista on myös tehty tiedotteita ja koottu tietoa nettisivuille. Lisäksi on kierretty kertomassa ja kuuntelemassa satakuntalaisia kuntia ja järjestöjä aiheeseen liittyen. Kiertämällä eri tilaisuuksissa muutokselle on annettu kasvot ja persoona, johon voidaan olla yhteyksissä. Tämä on nähty hyvänä ja toimivana keinona viestittää muutoksesta.

”Pitäisi tiedon kulkea, mutta kokemuksesta tiedän myöskin sen, että vaikka kuvitellaan, että se tieto kulkisi riittävän hyvin, niin näin ei välttämättä ole. Aina on niitä ihmisiä, työpaikkoja, jotka eivät mielestään ole saaneet riittävästi tietoa siitä, mihin tässä ollaan nyt menossa ja millä tavalla ollaan menossa. Tähän me pyritään panostamaan tällä viestinnällä, että olisi kaikilla tieto siitä, missä mennään, mihin tässä pyritään. Ihan sanoisinko ykkösasioista on viestintä valmistelussa tai olemme halunneet pitää sitä. En usko, että turhaan, sille on tarvetta ilman muuta.” – Haastateltava 1

Aineistosta nousee kuitenkin esille, että muutoksen viestintään ei ole panostettu niin paljon kuin sen

koetaan olevan tarpeellista. Viestintä muodostuu niin sisäisestä kuin ulkoisesta puolesta. Sanoman tunnettavuutta lisätään toiston avulla, ja epäselviin asioihin pitäisi olla löydettävissä vastaus. Materiaalia on niin runsaasti, että olennainen asia olisi tärkeä nostaa sieltä selkeästi esiin. Tiedottamisen pitäisi olla selkokielistä, jotta se olisi mahdollista ymmärtää kansantajuisesti. Käytetyt termit voivat olla liian kaukaisia, eivätkä kaikki tiedä, mitä ne edes tarkoittavat. Viestintään toivotaan myös elävöittämistä. Viestinnän pitäisi huomioida organisaatioiden kulttuurisidonnaisuus, joka voi vaihdella satakuntalaisten organisaatioidenkin välillä.

Muutosprosessin johtamisessa tarvitaan median käsittelemisen taitoa. Uudistuksen alkuvaiheessa Satakunnassa järjestettiin medialle suunnattuja tapahtumia, mutta niiden määrä on prosessin edetessä vähentynyt. Muutoksesta lähetetään runsaasti tiedotteita, joiden julkaisuaste vaihtelee. Aineistossa haasteeksi nähdään se, mitä asioita media nostaa esille. Median korostamat aiheet ja julkaisutapa voivat vaikuttaa siihen, miten lukijat reagoivat ylipäätään koko muutokseen. Median kiinnostuksen määrä ja suhtautumistapa voivat heijastua lukijan luomaan käsitykseen. Yksittäisten ihmisten ulostulot saattavat myös saada poikkeuksellisen paljon huomiota. Keskustelua on paikoin ylläpidetty pelottelun ja vähättelyn ilmapiiiriä synnyttämällä. Maakunta- ja sote-uudistuksesta käydään runsaasti keskustelua, joka voi polveilla eri tasoilla. Aiheeseen liittyen ilmassa on niin monenkirjavaa keskustelua ja muuttuvia osasia, että muutoksesta on liikkeellä väärääkin tietoa. Tietoa on myös olemassa niin paljon, että kaiken materiaalin hahmottaminen vaatii aikaa, kiinnostusta ja medialukutaitoa. Tällöin voi olla vaikeuksia hahmottaa uudistuksen kokonaisuutta ja isoa tavoitetta.

Viestinnän haasteena on se, että asioista on vaikea tiedottaa muutoksen vielä eläessä. Tiedottamista kaivataan runsaasti, ja saatuun tietoon luotetaan. Prosessin eläessä tiedotetut asiat voivat kuitenkin muuttua, jolloin aikaisemmin kerrotut asiat eivät pidäkään enää paikkaansa. Tämä luo ristiriitaa muutoksen uskottavuudelle ja saa aikaan sekaannusta. Tiedon odotusarvo on korkealla, ja tietoa odotetaan saavan enemmän kuin sitä on annettavana. Muutoksesta on vaikea viestiä eteenpäin, kun muutoksen valmistelijoillakaan ei ole vielä saatavilla kaikkea mahdollista tietoa. Kun tiedottamisen tarpeeseen ei pystytä vastaamaan tarpeeksi, kansalaisille syntyy kuva tiedon pimittämisestä ja salassa tehtävästä valmistelusta. Tällöin tiedotusarvoon ei pystytä vastaamaan, ja aikaa kuluu tiedotuksen avoimuuden vakuutteluun.

”Tässä on aina vähän haaste, että jonkun asian ajattelee tällä viikolla, että se on näin, niin voi tullakin, että seuraavalla viikolla se on noin, koska lainsäädäntö on vielä keskeneräistä. Sen takia tiedottaminen on ollut vaikeaa ja ehkä se on vähäistä ollut, koska jos jostain tiedotetaan, niin ihmiset aika lailla luottavat siihen, että näin se tulee

tapahtumaan, mutta jos näin ei tapahdukaan, niin se on taas pettymys ja aiheuttaa sekaannusta. Se on kaksipiippuinen juttu.” – Haastateltava 7

Muutosprosessin toteuttamisessa on erittäin keskeistä henkilöstön rooli ja suhtautuminen. Näitä voidaan edesauttaa viestinnän avulla. Henkilöstön on tärkeää tietää, mitä muutoksen valmistelussa tapahtuu tällä hetkellä ja mitä ollaan seuraavaksi tekemässä. Koska organisaatioita on niin paljon Satakunnassa, korostuu henkilöstön saaman tiedon saatavuuden varmistaminen. Tiedon pitäisi kulkea eri organisaatioiden välillä ja organisaatioiden sisällä eri tasoilla. Organisaatioiden välillä on eroa tiedon määrän tarpeessa, ja suhtautuminen siihen vaihtelee. Henkilöstöllä pitäisi olla tieto siitä, mistä ja miten tarvittava tieto on mahdollista saada. Aineiston pohjalta henkilöstön riittävää informointia olisi tarpeen vielä kehittää. Kerran kuukaudessa lähetettävä henkilöstökirje ei ole tarpeeksi, vaan henkilöstö toivoo saavansa enemmän viestiä. Tieto ei voi olla liian abstraktilla tasolla, vaan sitä on pystyttävä tuomaan käytännön tasolle.

”Meillä on paljon tekemistä siinä, että me saadaan tieto kulkemaan niin, että ihmiset todellisuudessa ymmärtäisi sen, että tietyllä tavalla palvelut pysyvät, mutta niiden toteuttamistapa tulee muuttumaan.” – Haastateltava 7

5.5 Aikataulujen vaikutukset muutosprosessiin

Muutos on aikataulultaan tiukka. Koska kyseessä on poikkeuksellisen laaja uudistus, vaatii se myös aikataulujen osalta erityisiä toimenpiteitä. Muutoksen toteuttamisen aikataulu on ollut kireä, ja se on näkynyt kiireenä. Näin ison ja laajan muutoksen toteuttamisessa selvitykset ja valmistelutyö ovat vieneet paljon aikaa, johon tiukka aikataulu on vaikuttanut vielä osaltaan.

Valtakunnan tason vaikutukset näkyvät maakunnan valmistelutyön aikataulutuksessa. Maakunnan valmistelutyö on ollut sidoksissa kansalliselta tasolta tuleviin aikaraameihin. Tällöin Satakunnassa ei ole pystytty toteuttamaan muutosta täysin maakunnan haluamaan tahtiin, vaan aikataulutuksen päälinjat ovat muokkaantunut paljolti ylemmällä hierarkian tasolla. Lisäksi maanlaajuiset aikataulun muutokset ovat vaikuttaneet monin eri tavoin Satakunnan työskentelyyn. Lisäaika on mahdollistanut aikaisempaa perusteellisemman valmistelun ja perehtymisen. Lisäajan tarpeellisuus on laajasti ymmärretty, mutta toisaalta sen käyttäminen nähtiin pienoisena pettymyksenä muutoksen toteutuksen eteenpäinviemisessä. Aikataulumuutoksien on koettu nakertavan uudistuksen uskottavuutta. Muutosta valmisteltiin alkuperäisen aikataulun mukaan, jolloin vuoden lisäaika toi epätietoisuutta.

Rahoitus on myös sidoksissa aikataulutukseen, ja tämä on näkynyt erityisesti hankkeiden osalta.

”- - esiselvitystyötä tehdään pitkään ja hartaasti ja sitten toisaalta muutamassa kuukaudessa pitäisi rakentaa konkreettisia malleja. Välillä kiihdytetään ja välillä jarrutetaan ja on tiettyjä vaiheita, joissa on tietyt ohjeet, mitä saa tehdä.” – Haastateltava 5

Uudistuksen valmistelutyöhön tulleet muutokset vaikuttavat myös aikatauluihin. Aikatauluihin tulleet nopeatempoiset muutokset näkyvät valmistautumisen hankaluutena. Kun asioita tulee ilmi ja tehtävälistalle, ne tulevat nopealla aikataululla. Kiireinen tahti näkyy valmistelussa ja perehtymisessä ajan puutteena. Perehtymistä vaativaa materiaalia on todella paljon, mutta samalla ei ole aina tarvittavaa aikaa perehtyä siihen kaikkeen kunnolla. Haastatteluaineiston mukaan kiireisyyttä aiheuttaa myös se, että tehtävää on todella paljon ja aihealueet ovat laajoja. Tiukka aikataulu on haastateltavien mukaan näkynyt siinäkin, että on ollut vaikea sopia yhteisiä aikoja.

”Jos olisi ollut alkuperäinen aikataulu tosiaankin, niin vaikeuksissa oltaisiin tai sanotaan, että se valmistelu ei olisi ollut riittävän laadukasta, niin nyt meillä on mahdollisuus hoitaa tämä valmistelu hyvin ja laadukkaasti. Nyt meillä ei olisi sellaista kiirettä, mutta meillä ei myöskään ole aikaa hukattavaksi, että meidän pitää hyvin määrätietoisesti viedä tätä hanketta ja valmistelua eteenpäin.” – Haastateltava 1

”Kun on määräaika, mihin sä tavoittelet, se pakottaa siihen menemään, mutta kun tuli vuosi aikaa, niin sieltä jotkut olivat, että missä seuraavaksi, otetaas vuoden lisääaika, odotellaan.” – Haastateltava 3

Haastateltavien mielipiteistä löytyy eroja koskien muutoksen toteuttamisen tahtia. Osalle aikataulu on ollut liian nopea muutoksen laajuuteen nähden. Nopeus on haastateltavien mielestä näkynyt siinä, että on tavoiteltu liian suurta uudistusta liian nopealla vauhdilla. Toisaalta osan mielestä tahti olisi voinut olla nykyistäkin vauhtia nopeampi. Nopeuden puute on näkynyt muutoksen suunnitteluna, joka on kestänyt ajallisesti pitkään.

6. TULOKSET

Luvussa tarkastellaan tämän tutkielman myötä muutoksen valmistelusta ja muutosjohtamisesta syntyneitä tuloksia maakunta- ja sote-uudistuksen satakuntalaisesta perspektiivistä. Tulokset jaetaan tutkimuskysymysten mukaisesti kahteen alalukuun, joista ensimmäisessä käydään läpi muutoksen valmisteluun liittyviä tuloksia. Toisessa alaluvussa tarkastellaan muutosjohtamisesta saatuja tuloksia. Lisäksi tutkimustuloksia suhteutetaan siihen, mitä on vallalla olevassa toimintatavassa toiminut erityisen hyvin ja missä olisi vielä parannettavaa. Luvun lopuksi tuodaan esille kriittisyyttä ja mahdolliset jatkotutkimuskohteet.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tutkia maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua Satakunnassa. Uudistuksia tarkasteltiin muutosjohtamisen näkökulmasta. Tutkielmassa selvitettiin aineiston avulla, minkälaista on maakunta- ja sote-uudistuksen onnistunut valmistelu ja muutosjohtaminen ja mitä niiden saavuttamiseksi tarvitaan. Aineiston tukemana on pyritty ymmärtämään maakunta- ja sote-uudistuksen erityisiä piirteitä, käytäntöjä ja haasteita Satakunnassa. Tutkielmassa etsittiin vastauksia oheisiin kysymyksiin:

Minkälaista on maakunta- ja sote-uudistuksen hyvä ja huono muutosjohtaminen Satakunnassa?

Mitä tarvitaan maakunta- ja sote-uudistuksen onnistuneeseen valmisteluun Satakunnassa?

Tutkimuskysymyksiin haettiin vastauksia perehtymällä aihealueeseen liittyvään sekä kotimaiseen että kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen. Teoreettisen aineiston oheen kerättiin empiirinen aineisto, joka saatiin haastatteleamalla satakuntalaisia maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen valmisteluissa mukana olevia. Haastattelut koskivat niin viranhaltijoita kuin poliittisia luottamushenkilöitä. Tutkielmassa on tarkasteltu Satakunnassa tapahtuvan valmistelun suhdetta valtakunnalliseen tasoon ja maakunnan sisällä tapahtuvaa uudistuksien valmistelua.

Uudistuksen käynnistämisen lähtökohtana on ollut kuntien vaikeudet vastata yksin kuntalaisille tarjottavista palveluista. Muun muassa väestön ikääntyminen sekä eroavaisuudet palvelujen laadussa, saatavuudessa ja rahoituksessa aiheuttavat haasteita. Nämä ovat synnyttäneet tarpeen ja paineen uudistaa julkisen sektorin palvelujen järjestämistapaa. Uudistuksella tavoitellaan kustannusten hillitsemistä, palvelujen yhdenvertaisuutta ja hyvinvointi- sekä terveyserojen kaventumista. Lisäksi tavoitteena on turvata tärkeät palvelut ja sujuvoittaa asiointia. Uudistuksien avulla pyritään kehittämään Suomen julkisen sektorin hallintoa aikaisempaa kustannustehokkaampaan ja nykyaikaisempaan muotoon.

6.1 Onnistuneen muutosprosessin valmistelu

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on hyvin moniulotteista ja laajoja kokonaisuuksia käsittäviä. Valmistelua on tehty useamman vuoden ajan, ja se on matkan varrella muokkaantunut. Uudistuksien onnistunut valmistelu tarvitsee monen eri osa-alueen olemassaoloa sekä toimivuutta. Aineistosta vedettävien johtopäätösten perusteella uudistuksen onnistuneeseen valmisteluun tarvitaan ainakin kyseisiä elementtejä:

- Tavoite ja sen saavuttamiseksi strategia
- Uudistumiskyky
- Muutokseen sitoutuminen
- Toimijoiden välinen yhteistyö
- Tiedon avoimuus ja saatavuus
- Kokonaishallinta

Maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen onnistuneet valmistelut tarvitsevat kaikkien osa-alueiden toimivuutta. Elementit voivat ilmetä pitkäaikaisen valmistelun aikana eri tavoin ja aikamäärein. Uudistuksella pitää olla selkeä ja konkreettinen tavoite, jota lähdetään tavoittelemaan määritetyn strategian avulla. Strategia toimii suunnannäyttäjänä ja luo niin rakenteen kuin toimintatavan uudistuksen valmistelulle asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteen kokonaan puuttuminen tai sen heikko vahvuus voi näkyä valmistelun poukkoilevuutena, mittasuhteiden puuttumisena tai käytännön toteutuksen jalkauttamisen vaikeutena. Ei riitä, että tavoite on selkeä vain muutosjohtamista toteuttaville tahoille, vaan se pitää olla jalkautettuna jokaiselle uudistuksen vaikutuspiirin taholle.

Uudistumiskyvyllä avataan muutokselle mahdollisuus. Uudistumiskyky näkyy muutosvalmiudessa ja asemoitumisessa. Muutokseen sitoutumisella voidaan saada uudistuksen käyttöön toimijoiden panostusta, osaamista ja resursseja. Lisäksi se toimii henkisenä voimavarana muutoksen valmistelussa. Uudistukseen sitoutumisella satsataan muutoksen valmisteluun ja annetaan sen tarvitsemia elementtejä.

Satakunnassa maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehdään eri sektoreiden isolla toimijamäärällä. Uudistuksen valmistelussa on mukana paljon erilaisia tahoja ja verkostoja, joiden onnistunut mukaanotto ja hyödyntäminen edistävät muutoksen toteuttamista. Laaja-alaista uudistusta tehtäessä

tarvitaan toimijoiden välistä yhteistyötä, jolla voidaan vastata uudistuksen haasteisiin ja uudenlaisten toimintatapojen ratkaisemiseen. Toimijoiden välinen yhteistyö tarvitsee toimiakseen raja- ja yhdyspintojen tunnistamista sekä luomista.

Maakunta- ja sote-uudistus muodostuu useasta eri kokonaisuudesta, jotka ovat muokkaantunut valmisteluvaiheen aikana useampaan kertaan. Uudistus on saanut vuosien aikana uudenlaisia toiminnantavan muotoja, ja valmistelussa on näkynyt uudistuksen jatkuva muutos. Tämänlaisessa tilanteessa tarvitaan uudistuksen kokonaishallintaa. Kokonaishallinnalla ohjataan uudistusta ja muutoksen toteuttamista kohti asetettua päämäärää. Kokonaishallinta sisältää kattavasti toimenpidemahdollisuudet, joilla ohjataan muutosta. Kokonaishallinnalla pystytään ymmärtämään aiheutuneita ilmiöitä ja sovittamaan päätökset oikea-aikaisiin ratkaisuihin.

Uudistuksen valmistelu ja johtaminen ovat kokeneet monenlaisia haasteita kyseisten vuosien aikana. Haasteita on jaoteltu oheen.

- Muutoksen kokema vastustus
- Aikataulutus
- Sisällön muutokset
- Uudistuksen sisäistäminen
- Tiedon puute

Maakunta- ja sote-uudistus on saanut osakseen muutosvastarintaa ja vastustusta Satakunnassa. Ne ovat ilmenneet muutosprosessin aikavälillä eri tavoin ja eri voimakkuuksilla. Kritiikki on voinut koskea jotain tiettyä uudistuksen osaa tai kokonaisvaltaisesti näitä uudistuksia. Muutosvastarinta ilmentää pelkoa uudistuksen myötä syntyvistä seurauksista ja vallalla olevien toimintatapojen muutoksen vastustamista. Muutosvastarinta voi olla myös kaiku jostakin muusta ilmiöstä kuin siitä, mitä vastustuksella ulospäin ilmaistaan.

Aikataulutukseen liittyvät haasteet ovat näkyneet tulleina muutoksina ja kiireenä. Uudistuksille on asetettu aikataululliset raamit, joiden mukaan niitä on viety eteenpäin. Laaja-alaisessa uudistuksessa ajan rajallisuus heijastuu kuitenkin kiireenä, tarvittavan ajan puutteena sekä priorisointitilanteina. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaiheiden aikana on tullut uudenlaisia tilanteita ja käännteitä, jotka ovat tuoneet uudistuksien ajankäytölliseen puoleen muutoksia. Ne ovat vaikuttaneet ilmi tulleiden asioiden valmistelun ajalliseen resursointiin ja perusteellisuuteen.

Maakunta- ja sote-uudistus on vuosien aikana kokenut erilaisia käännteitä. Nämä ovat vaikuttaneet muutoksen valmisteluun haasteellisuutena. Uudistuksien käännteet ovat lisänneet valmisteluun tempoilevuutta, odottamista, tiedon puutetta ja epälineaarista etenemistä. Valtakunnan tasolla tapahtuvat uudistuksien käännteet heijastuvat maakunnan tasolla tehtävään valmistelutyöhön, vaikkakin maakunnassa pystytään myös osittain etenemään omaan ohjautuvuuteen perustuvan toiminnan mukaisesti. Tuloksien mukaan käännteet ovat vaikuttaneet muutoksen toteuttamisen prosessiin, ja niillä on vaikutuksia muutoksen monelle eri osa-alueelle. Uudistuksien käännteet ovat haastaneet muutoksen toteuttamisen niin ennakoitavuuden kuin strategisuuden.

Uudistuksen sisäistäminen on ollut myös haasteellista. Kattavan kokonaiskäsityksen saaminen ja ymmärtäminen vaativat tietoisia toimenpiteitä, jotka rajaavat maakunta- ja sote-uudistuksen sisäistämisen sekä määrää että astetta. Uudistuksien sisäistämiseen ovat vaikuttaneet muun muassa käytetty termistö, vaikuttavuuden laajuus, aiheen kiinnostavuuden määrä ja muutoksen erilaiset käännteet. Uudistuksien sisäistäminen vaikuttaa sekä ymmärtämiseen että suhtautumiseen, ja sitä kautta sisäistäminen heijastuu laajemmaltikin uudistukseen.

Tiedon puutteeseen liittyvät haasteet ovat näkyneet niin maakunnan sisäisessä kuin maakunnan ja valtakunnan tason välisessä toiminnassa. Uudistuksen jatkuva muutostila on vaikeuttanut tiedonkulkua ja informaatioon liittyvää oikeellisuuden pysyvyyttä. Suurta ihmismäärää koskevassa muutoksessa tietoa kaivataan. Muuttuvissa olosuhteissa tarvitaan ajantasaista ja oikeellista tietoa, jonka puute aiheuttaa muutoksen valmisteluun haasteita. Tieto on väline tehdä valittua muutosjohtamisen linjaa ja toteuttaa muutoksen valmistelua käytännössä.

Haasteisiin on pyritty vastaamaan oheisilla keinoilla:

- Keskustelut ja tilaisuudet
- Osallistaminen
- Verkostomainen yhteistoiminta
- Viestintä

Maakunta- ja sote-uudistusta on pyritty jalkauttamaan mahdollisimman monipuolisesti eri puolille Satakuntaa tilaisuuksilla, joita on järjestetty joko itse tai muiden järjestämiin tilaisuuksiin osallistumalla. Uudistuksiin liittyvää keskustelua on käyty niin suurella porukalla kuin kahdenkeskisissä tapaamisissa. Tutkielman mukaan tilaisuudet ja keskustelut ovat toimineet hyvänä keinona edistää muutokseen liittyvää tietoisuutta. Lisäksi ne ovat toimineet väylänä vähentää muutosvastarintaa ja

muutokseen liittyvää epätietoisuutta. Onnistuessaan tilaisuudet antavat maakunnan asukkaille konkreettista uudistuksesta, mahdollisuuden kysyä epäselvistä asioista ja henkilöt, joihin uudistuksen valmistelun voi yhdistää Satakunnassa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun on sitoutettu laajasti satakuntalaisia mukaan. Uudistusta on tehty yhdessä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Lisäksi se on ollut alueellisesti kattavaa koskien Satakunnan eri alueita. Yhteistyötä on tehty verkostomaisella toimintatavalla. Tutkielman mukaan verkostomainen toiminta on ollut ajan henkeen ja tarpeisiin vastaava keino saada ja osallistaa laaja-alaisesti erilaisia toimijoita uudistuksen valmisteluun. Toisaalta verkostomaista toimintatapaa ja yhteistyötä voidaan vielä lisätä uudistuksen valmistelukoneiston sisälle. Maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen valmistelut näyttäytyvät erillisinä uudistuksina, joiden välistä yhteistyötä olisi mahdollista kehittää. Näiden uudistusten erilaiset lähtökohdat, tavoitteet ja toimitilat vaikuttavat uudistuksien erillisyyteen, mutta sieltä löytyy myös hyödynnettävissä olevaa potentiaalia.

Viestinnällä on keskeinen merkitys uudistuksen valmistelussa. Aineiston mukaan viestintää on pyritty tekemään monipuolisesti, mutta samaan aikaan siinä on vielä haasteita ja kehittämisen kohteita. Muutokseen liittyvä viestintä voidaan jakaa karkeasti sisäiseen ja ulkoiseen viestintään. Tietoa on pyritty viemään eteenpäin jalkautumalla satakuntalaisten pariin tilaisuuksien avulla. Muutoksen johtamista ja valmistelua tekevät henkilöt ovat toimineet tiedon välittäjinä. Lisäksi on tehty henkilöstölle suunnattua tiedotusta ja medialle kohdennettuja tiedotteita. Tutkielman mukaan käytetyt viestintäkanavat ovat olleet järkeviä ratkaisuja, mutta viestinnän määrää ja toteuttamistapaa olisi vielä syytä kehittää. Maakuntauudistus ja sote-uudistus ovat jo itsessään monimutkaisia tietyille hallinnonalalle kuuluvien termien kera. Uudistukset ovat myös kokeneet jatkuvaa muutosta ja monenlaista uutisointia. Tällöin tietoa kaivataan runsaasti, ja saadun tiedon pitää olla mahdollisimman selkeästi esitettyä.

6.2 Hyvän ja huonon muutosjohtamisen ominaisuudet

Maakuntauudistus ja sote-uudistus ovat laaja-alaisia ja muutoksen aikahorisontiltaan nopeita. Tämä vaatii muutosjohtamiselta erityistä taitavuutta. Muutosjohtaminen on tällöin väline tehdä muutoksen valmistelua ja keino saavuttaa asetettu tavoite. Muutosjohtamisessa valikoidaan haluttu toimintatapa muutosprosessin toteuttamiseksi, ja tämän jälkeen muutosjohtamisella viedään muutosprosessia eteenpäin valitun linjan mukaisesti. Muutosprosessin onnistumisen aste riippuu siitä, minkälainen toimintatapa on valittu ja miten valittua linjaa on pystytty käytännössä toteuttamaan.

Satakunnassa maakunta- ja sote-uudistuksen muutosjohtaminen koostuu niin ihmisten kuin asioiden johtamisesta. Muutosprosessissa ilmenevä asiajohtaminen on näkynyt monilta osin muutoksen valmistelussa. Esimerkiksi olemassa olevan tiedon kerääminen, päätöksenteon valmistelu, uudistuksien aikatauluttaminen ja tulevan rakenteen mallintaminen ovat olleet asiajohtamisen olennaisia teemoja. Asiajohtaminen on näkynyt erityisesti päätöksenteon eri vaiheissa, koska maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvää päätöksentekoa on tehty Satakunnassa niin maakunnallisissa ryhmissä, valmisteluorganisaatioissa kuin jokaisessa kunnassa. Asiajohtamiseen liittyvät kysymykset ovat koskettaneet muun muassa hallintoa, budjetointia ja palvelurakennetta.

Maakunta- ja sote-uudistus koskettaa Satakunnassa suoraan monen tuhannen hengen kokoista henkilöstöä, minkä takia muutosjohtamisessa ihmisten johtamisella on keskeinen rooli. Ihmisten johtamista on myös verkostoissa tapahtuva toiminta ja sen koordinointi. Lisäksi siihen lukeutuu henkilöiden välinen vuorovaikutus ja viestintä. Ihmisten johtamista on Satakunnassa esimerkiksi pyritty tekemään henkilöstön kanssa käytyjen keskustelujen, uudistuksiin liittyvien tilaisuuksien ja laajaan osallisuuden pohjautuvan verkostotoiminnan avulla. Toisaalta ihmisten johtamiseen liittyen nousi esille ryhmien rajaamiseen liittyvät haasteet ja uudistuksen osallistujien roolituksen epävarmuus. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille ihmisten johtamiseen liittyvänä kehitysehdotuksena kannustavan palautteen saamisen ja sisäiseen tiedotukseen liittyvän avoimuuden lisääminen.

Muutosjohtamisen kehittämiskohteena nähtiin uudistuksien välisen yhteistyön lisääminen, joka osaltaan liittyy sekä ihmisten että asioiden johtamiseen. Uudistuksien välinen aikaisempaa suurempi yhteistyö voisi mahdollistaa yhtenäisen toimintalinjan, olemassa olevan osaamisen laajemman hyödyntämisen ja tietämyksen lisääntymisestä johtuvien päällekkäisyyksien poistamisen. Tämä olisi hyödyllinen käytäntö myös muutoksen toteuttamisen vaiheessa.

6.3 Kritiikki ja jatkotutkimuskohteet

Tutkimustuloksiin suhtautumisessa on kuitenkin huomioitava kriittisyys. Haastatteluaineisto koostuu yhdeksästä joko valmistelun viranhaltijan tai poliittisen luottamushenkilön haastattelusta. Haastattelut toteutettiin alkuvuodesta 2018, jolloin valmistelu oli vielä kesken ja uudistukset olivat ilman eduskunnan hyväksymää lainsäädäntöä. Nämä tekijät ovat voineet luoda vaikutelmaa muutoksen keskeneräisyydestä. Toisaalta tällöin muutoksen valmistelijoilla on ollut selkeä muistikuva muutoksen valmistelusta. Lisäksi tutkielmassa ei ole pystytty tarkastelemaan muutoksen vakiinnuttamista

tekohetken takia. Tällöin painopiste on ollut nimenomaan muutoksen valmistelussa ja sen johtamisessa. Vaikka tutkielmassa ei ole tutkittu muutoksen vakiinnuttamista, on tuloksia mahdollista hyödyntää muutoksen vakiinnuttamisvaiheessa.

Tutkimustulosten hyödynnettävyydessä on myös huomioitava se, että jokainen muutosprosessi on omanlaisensa. Tutkimus on sidottu tiettyyn aikaan ja paikkaan. Tämä tutkielma on tehty yhden maakunnan tilanteesta koskien tiettyä hallintouudistusta. Satakunnassa tehtävä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on omanlaistaan. Tämän takia tässä tutkielmassa tulevia tuloksia ei voi suoraan vetää yhteen toisen maakunnan tai hallintouudistuksen tilanteeseen. Toisaalta niissä voi ilmetä samoja piirteitä. Tutkimuksessa oleva jäsennelty teoreettinen sisältö voi olla väylä tarkastella hallintouudistuksia, muutosjohtamista sekä maakunta- ja sote-uudistuksen prosesseja laajemmalla kontekstilla. Tällöin tutkimustulokset voivat hyödyttää maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua toteuttavia muitakin maakuntia sekä toimia aiheeseen liittyvän keskustelun herättäjänä.

Tutkimus vastasi asetettuihin kysymyksiin, mutta samalla se herätti uusia kysymyksiä. Tämä tutkielma on tehty maakunta- ja sote-uudistuksesta vaiheessa, jossa uudistuksen valmistelu on ollut vielä kesken. Vaikka tutkimusajankohtana uudistuksien valmistelua on tehty jo useamman vuoden ajan, muutosprosessi tulee vielä saamaan uudenlaisia piirteitä valmistelun, päätöksenteon ja vakiinnuttamisen myötä. Tutkielmaa tehtäessä on vielä epävarmaa, hyväksyykö eduskunta uudistuksiin liittyvän lainsäädännön. Lisäksi muutosprosessin seuraaviin vaiheisiin liittyy valitusta palvelujärjestelmästä päättäminen, mikä on muutokseen liittyvä iso ja konkreettinen asia. Olisikin mielenkiintoista tutkia muutosprosessin seuraavia vaiheita ja niiden vaikutuksia. Tällaisesta tutkimuksesta olisi paljon hyötyä, koska siten pystyttäisiin vahvistamaan valitun linjan toimivuutta ja kehittämään toimintaa saatujen tutkimustulosten perusteella. Maakuntauudistus ja sote-uudistus ovat mittakaavassaan laaja-alaisia, jolloin olisi tärkeää saada aiheesta myös ajantasaista tutkimustietoa uudistuksen valmistelun hyödynnettäväksi.

Toisena mielenkiintoisena jatkotutkimusaiheena on maakunta- ja sote-uudistuksen tarkastelu satakuntalaisten asukkaiden näkökulmasta. Tutkielma keskittyi uudistuksen käsittelyyn muutosjohtamisen perspektiivistä, jolloin tutkimusaineisto perustui muutoksen valmistelua ja johtamista tekeviin henkilöihin. Maakunta- ja sote-uudistuksella on kuitenkin vaikutuksia laajalti aina yksittäisiin asukkaisiin asti. Lisäksi aihe on näkynyt runsaasti mediassa. Maakunta- ja sote-uudistus on moniulotteisuudessaan kirvoittanut ihmisten mielipiteitä, asenteita ja odotuksia. Asukkaiden näkökulmiin voivat myös vaikuttaa laajalla näkökulmalla niin oma elämäntilanne, kotikunta kuin aiheen seuraaminen. Olisikin mielenkiintoista tutkia, minkälaisena maakunnan asukkaat kokevat maakunta-

ja sote-uudistuksen omasta näkökulmastaan ja miten nämä hallintouudistukset vaikuttavat yksilötasolla asukkaiden elämään. Uudistukset koskettavat alueen asukkaita, jolloin olisi tärkeää saada aiheesta tutkimustuloksia uudistuksien ja palvelujen toiminnan kehittämiseksi. Alueen asukkaiden näkökulmien ja vaikutusten tiedon myötä pystyttäisiin myös kehittämään toimintaa ja vaikuttamaan siihen, minkälaiseksi satakuntalaisten käsitykset uudistuksista muokkaantuvat.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on pyritty tekemään jo useamman hallituskauden aikana. Hallintouudistus pohjautuu vallalla olevaan yhteiskunnalliseen muutokseen, joka tulee syiden ja seurausten myötä vaikuttamaan suomalaisen yhteiskunnan toimintaan jatkossa pitkälläkin aikavälillä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuvia muutoksia ja ylipäättään hallintouudistuksia tapahtuu myös tulevaisuudessa, minkä takia on olennaista huomioida jo varhaisessa vaiheessa muutoksen onnistuneen valmistelun ja johtamisen ominaispiirteet. On tärkeää, että pystytään tiedostamaan hyvän ja huonon muutosjohtamisen elementit ja sitä kautta hyödyntämään tietoa käytännön muutosprosessissa.

Kyseisenlaiset hallintouudistukset ovat vaikutuksiltaan ja laajuuksiltaan erittäin suuria, mikä vielä entisestään korostaa muutosjohtamisen asemaa muutoksen toteuttamisen keskeisenä piirteenä. Onnistuessaan muutosjohtamisella varmistetaan muutosprosessin selkeä eteneminen kohti asetettua tavoitetta strategian mukaisesti. Parhaimmillaan muutosjohtaminen on se väline, jolla taataan muutoksen valmistelu, toteuttaminen ja vakiinnuttaminen. Hyvä muutosjohtaminen onkin selkeää ja mahdollistavaa, ja se ottaa huomioon muutoksen ja sen toimijoiden ominaislaadulliset piirteet.

Muutosjohtaminen on niin keskeinen osa muutosprosessia, että huono muutosjohtaminen heijastuu laaja-alaisesti koko uudistukseen ja vaikuttaa sitä kautta prosessin läpiviemiseen. Huono muutosjohtaminen voi heikentää uudistuksen toteutumisen mahdollisuuksia. Lisäksi se voi vaikeuttaa muutoksen eri vaiheiden toteuttamista. Huonolla muutosjohtamisella voi olla kauaskantoiset vaikutukset.

Hyvä ja huono muutosjohtaminen eivät sulje toisiaan pois, vaan samassakin muutoksessa ja johtajassa voivat ilmetä molemmat ominaisuudet. Ne eivät ole myöskään staattisia, vaan muutosjohtaminen muokkaantuu ajan, paikan ja tilanteen myötä. Hyvä muutosjohtaminen voi toimia esimerkkinä ja synnyttää vielä uudenlaisia kehitysmuotoja. Toisaalta huonosta muutosjohtamisesta voidaan oppia paljon, ja tietoisissa tilanteissa se voi olla kehityksen alku kohti parempaa toimintamuotoa. Johtopäätöksenä voidaan myös todeta, että maakunta- ja sote-uudistuksen muutosjohtamiselta vaaditaan paljon eri asioita, ominaisuuksia ja toimia. Muutosjohtaminen ei ole helppo tehtävä, vaan se edellyttää aikaa, osaamista, resursseja ja taitoa. Muutosjohtaminen koostuu monesta eri osa-alueista, joita kaikkia pitäisi parhaimmillaan pystyä huomioimaan.

Olennaista kuitenkin on se, että hyvän ja huonon muutosjohtamisen ominaisuuksia pystyttäisiin huomioimaan myös käytännössä. Teorian tasolla voi olla helppo luetella, minkälaista muutosjohtamisen pitäisi olla. Kuitenkin käytännön tilanteet ja monimutkaiset ilmiöt voivat vaikeuttaa hyvän ja huonon muutosjohtamisen selkeää erottelua. Olisikin tärkeää pystyä arvioimaan käytännön tilanteista sekä onnistumisen että epäonnistumisen piirteitä ja tämän myötä siirtämään niitä toiminnan kehittämiseen. Samalla pitäisi tiedostaa muutokseen liittyvät riskit ja hyödyntää niitä muutosprosessin eri vaiheiden kehittämisessä. Toiminnan jatkuva arviointi on selkeä askel kohti tavoitellun hyvän muutosjohtamisen tilannetta.

Maakunta- ja sote-uudistusta on tehty paikoin muuttuvien sisältöjen, puuttuvan tiedon ja epäselvyyden varassa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hallintouudistukset ovat avoimena olevien olosuhteiden ympäröimiä. Kompleksisessa ja jatkuvaa muutosta kokevassa yhteiskunnassa pysyvyys on yhä harvinaisempaa, ja vallalla on monesta eri ulottuvuudesta sekä osasesta koostuva kokonaisuus. Muutos näkyy hallintouudistuksien tulona ja hallintouudistuksien sisällä kompleksisuutena. Kompleksisuus heijastuu pirullisina ongelmina sekä monimutkaisina rakenteina. Monisyinen muutos tarvitsee ohjautuvuutta, johon muutosjohtaminen pyrkii vastaamaan.

Suomen nyky-yhteiskunnassa muutos on arkipäiväistynyt, ja siitä on tullut jatkuva osa toimintaa. Muutos ei ole enää ilmiönä uusi, ja samaan aikaankin voi olla käynnissä monta eri muutosta. Muutos nähdään ratkaisuna haasteiden selvittämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Muutos voi olla joko tietoinen ratkaisu tai tilanteen myötä syntynyt ilmiö. Muutoksien ilmaantumisvauhdin tiheys on kiihtänyt muutoksien aikataulua. Uusia muutoksia tulee nopealla aikatahdilla, mutta myös muutoksien toteuttamisen tahti on tullut kireäksi. Hektinen elämänote lisää vielä muutoksen aikajänteen lyhenemistä. Samalla muutokset kokevat itsessään muutoksia saaden uusia käännteitä ja ilmenemismuotoja.

Hallintouudistuksia ei pystyne toteuttamaan ylhäältä alaspäin ilmenevänä suorana käskyttämisenä, vaan nykyisessä yhteiskunnassa hallintouudistus näyttäytyy lukuisan toimijajoukon verkostomaisena toimintana ja avoimena olevana viestintäkulttuurina. Laajan toimijamäärän yhteistoiminnalla koetaan olevan osallistamisen, osaamisen hyödyntämisen ja muutosvastarinnan heikentämisen taito. Muutoksen johtajuus ei nykypäivänä tarkoita yhden henkilön ylivertaista taitoa jokaisella osa-alueella, vaan kykyä hyödyntää muutosprosessin ympärillä olevaa asiantuntijamaista verkostoa muutoksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakunta- ja sote-uudistus on saanut osakseen monipuolista julkisuutta. Se on näyttäytynyt erilaisina julkisina keskusteluina, perusteluina, kritiikkinä ja jopa muutosvastarintana. Johtamisen muutos kohti

aikaisempaa avoimempaa mallia ja laajan toimijakentän mukaan ottaminen ovat mahdollistaneet tai pakottaneet avaamaan muutosprosessia avoimuuden periaatteelle. Maakunta- ja sote-uudistuksen perusta luodaan eduskunnan käsittelemässä lainsäädännössä, mikä on avannut näkymää muutosprosessiin alkujuurille. Lisäksi se on mahdollistanut henkilöiden ja ryhmien ulostulot, jotka ovat entisestään lisänneet muutosprosessin avoimuutta ja paikoin kompleksisuutta. Avoimuus on tuonut mukanaan uudenlaisia avauksia ja huomioita, joita voidaan tarvittaessa hyödyntää muutoksen valmistelussa. Avoin toimintakulttuuri on myös lisännyt tietoisuutta aiheesta. Toisaalta avoimuus on altistanut hallintouudistukset monenlaisten mielipiteiden armoille. Nykyisessä yhteiskunnassa avoimuudesta on myös tullut paikoin normi, jota vaaditaan ja jonka puuttuminen synnyttää yhteiskunnassa epäluottamuksen ilmapiiriä.

8. LÄHTEET

- Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Bekke, H. (1987). Public management in transition. Teoksessa: Kooiman, J. & Eliassen, K. (toim.) Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience. Great Britain: SAGE Publications.
- Bevir, M. (2010). Democratic Governance. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Buchanan, D. & Badham, R. (2008). Power, Politics and Organizational Change. Sage Publication Ltd. London.
- Burke, W.W. (2008). Organizational change. Theory and practice. 2nd edition. Sage Publications. Thousand Oaks.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). Monenlainen tapaustutkimus. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus
- Evans, J.P. (2012). Environmental Governance. Routledge, Taylor & Francis Group
- Farnham, D., Hondeghe, A. & Horton, S. (2005). Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons. Great Britain: Palgrave MacMillan.
- Hallituksen esitysluonnos. (31.8.2016). Hallituksen esitysluonnos sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. (1997). Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2012). Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.

- Haveri, A. & Anttiroiko, A. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.) Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heinämäki, L. (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2014). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi
- Juntunen, P. (2010). Politikointia ja reviiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus
- Juntunen, P. (2011). Palveluverkon johtaminen hallinnan näkökulmasta. Teoksessa Jalonen, H., Aarva, K., Juntunen, P., Laihonon, H., Laitinen, I. & Lönnqvist, A. Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere: Tampere University Press.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2002). Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Suomentanut Margit Heinämäki. Helsinki: Talentum Media Oy
- Kemppainen, R. (2010). Työpari: muutos ja menestys. Teoksessa Pauli Juuti (toim.) Johtaminen voimavarana – muutoksesta menestykseen. Tampere: Johtamistaidon opisto
- Keski-Petäjä, T. (2009). Merkintöjä kunnan organisoitumisesta. Teoksessa Haatainen, J., Keski-Petäjä, T. & Vartola, J. (toim.) Muuttuva hallinto ei sammaloidu. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos ja kirjoittajat
- Kickert, W. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management. Teoksessa Kooiman, J. (toim.) Modern Governance. New Government – Society Interactions. Great Britain: SAGE Publications
- Koho, A. (2015). Hyvän johtamisen esimerkit. Teoksessa Ahonen, G., Husman, P., Ikonen, R., Juuti, P., Koho, A., Käpykangas, S., Laine, M., Larjomaa, E., Saarelma-Thiel, T., Saari, E., & Wallin, M. Julkista johtamista jalostamassa. Helsinki: Työterveyslaitos.

- Koivistoinen, M. & Pellinen, K. (2014). Viestintä osana johtamisosaamista sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa Niiranen, V., Joensuu, M., Lammintakanen, J. & Mervi Kerkkänen (toim.). Johtajana muutoksissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). Managing uncertainties in networks. Routledge, Taylor & Francis Group
- Koski, A., Kyösti, A. & Halonen, J. (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koski, A. & Vakkala, H. (2007). Oikealla polulla? Muutosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi seutuyhteistyössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Kotter, J.P. (1996). Muutos vaatii johtajuutta. Suomentanut Tillmann, M. Helsinki: Rastor Oy
- Kotter, J.P. & Whitehead L.A. (2011). Läpimurto! Puolusta ideaasi ja voita muut puolellesi. Helsinki: Tietosanoma Oy
- Larjomaa, E. (2015). Johtaminen on viestintää. Teoksessa Ahonen, G., Husman, P., Ikonen, R., Juuti, P., Koho, A., Käpykangas, S., Laine, M., Larjomaa, E., Saarelma-Thiel, T., Saari, E., & Wallin, M. Julkista johtamista jalostamassa. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in Group Dynamics. Human Relations.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen www-sivut (2017). Helsinki: Valtioneuvosto. Haettu osoitteesta <http://alueuudistus.fi> Viitattu 18.11.2017
- Niiranen, V. (2016). Uudistuvat verkostot ja yhteistyörakenteet johtamisessa. Teoksessa Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (toim.) Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press
- Niiranen, V. (2014). Johtamistyön sisältö ja johtamisen moniulotteisuus. Teoksessa Niiranen, V., Joensuu, M., Lammintakanen, J. & Mervi Kerkkänen (toim.). Johtajana muutoksissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V. & Lammintakanen, J. (2014). Sosiaali- ja terveysalan johtamisen painopisteet ja mahdollisuudet. Teoksessa Niiranen, V., Joensuu, M., Lammintakanen, J. & Mervi Kerkkänen (toim.) Johtajana muutoksissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keski johdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Oulasvirta, L. (1996). Kuinka kunta toimii. Helsinki: Kuntakoulutus

- Pakarinen, T. & Forma, P. (2017). Maakuntakonsernin johtaminen -kehittämisaloite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform. A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.
- Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (2016). Sote-palvelut markkinoilla. Tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja. Tampere: Tampere University Press
- Rhodes, R. (1997). Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Ryynänen, A. (2008). Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampere University Press.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Viitattu 28.10.2017
- Santalainen, T. (1990). Resurssijohtaminen. Visioista muutokseen ja tulokseen. Espoo: Weilin+Göös.
- Satakuntaliitto (2017). Satakuntaliiton www-sivut. Haettu osoitteesta <http://www.satakuntaliitto.fi/> Viitattu 27.10.2017
- Satakunnan maakuntaohjelma 2018–2021. Haettu osoitteesta http://www.satakuntaliitto.fi/sites/satakuntaliitto.fi/files/tiedostot/Aluekehitys/MAKO_2018_2021/MAKO2018-2021_1512.2017.pdf Viitattu 24.3.2017
- SataSote (2017). Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen www-sivut. Haettu osoitteesta <http://satasote.fi/> Viitattu 27.10.2017
- Stenvall, J. (2002). Aluehallinto kuntien ohjauksen välineenä. Teoksessa Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Suomen Kuntaliitto (2015). Sote-uudistus valmisteltava laaja-alaisesti. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/04/Sivut/Soteuudistus-valmisteltava-laaja-alaisesti.aspx>. Viitattu 27.10.2017
- Sydänmaanlakka, P. (2012). Älykäs johtaminen 7.0. Helsinki: Talentum
- Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (2016). Kohti inhimillistä ja tehokasta sosiaali- ja terveysalan organisaatioiden johtamista. Teoksessa Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (toim.) Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press

- Temmes, M. (1991). Julkinen johtaminen. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus
- Temmes, M. (1994). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. (2001). Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö
- Tilastokeskus (2017). Väestörakenne. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_011.px, Viitattu 24.3.2017
- Tiihonen, S. (2004). From Governing to Governance. A process of change. Tampere: Tampere University Press
- Uusi-Rauva, E. (2010). Suomalaisen johtamisen erityispiirteitä – onko niitä? Teoksessa Juuti, P. (toim.) Johtaminen voimavarana – muutoksesta menestykseen. Tampere: Johtamistaidon opisto
- Vakkala, H. (2012). Henkilöstö kuntauudistuksissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valpola, A. (2015). Johtajuuden salat. Helsinki: Kauppakamari
- Valtioneuvoston kanslia. (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015
- Vanhatalo, R. (2014.) Vuorovaikutuksen yhteys verkoston rakenteeseen, toimintaan ja toimijoiden kokemuksiin. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press
- Vartiainen, P., Raisio, H. & Lundström, N. (2016). Kompleksisuuden johtaminen – kohta uutta ymmärrystä. Teoksessa Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (toim.) Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press
- Vilkkä, H. (2015). Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-kustannus
- Virtanen, P., Smedberg, J., Nykänen P. & Stenvall, J. (2017). Palvelu- ja asiakastietojärjestelmien integraation vaikutukset sosiaali- ja terveystaloudessa. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2017
- Wright, V. (1997). The Paradoxes of Administrative Reform. Teoksessa Kickert, W. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Great Britain: Edward Elgar Publishing Limited